



UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**El rol del Congreso y la presión internacional.
Actualizando el debate teórico en torno a las salidas
anticipadas de los ejecutivos latinoamericanos**

Tesis para optar por el título de Magister en Estudios Internacionales

Alumno: Gonzalo Zegarra C.

Directora: Paula Clerici

Abril de 2020

Índice

Agradecimientos	3
Introducción	4
Marco teórico.....	6
Variables explicativas de las crisis presidenciales.....	13
Corrupción y escándalo	13
Crisis económica.....	15
Protestas callejeras	16
Mayoría opositora en el Congreso	18
Presión internacional	20
Estrategia metodológica	22
Desarrollo de casos	26
Honduras (2009).....	26
Paraguay (2012)	30
Guatemala (2015).....	34
Brasil (2016)	37
Venezuela (2017)	43
Perú (2018).....	49
Nicaragua (2018).....	52
Resumen de los resultados	58
Conclusiones	63
Bibliografía	66
Anexo	73

Agradecimientos

En lo personal, ningún objetivo cumplido puede considerarse completo sin agradecer principalmente a mis padres y hermanos, con su permanente respaldo en más de un sentido, que supera la distancia física.

El presente trabajo no hubiese sido posible sin la incansable guía de Paula Clerici, cuyos valiosos consejos y atentas correcciones permitieron que el proyecto tome forma y se desarrolle bajo su tutela. Mi enorme gratitud para su constante apoyo.

También el reconocimiento para la Universidad Di Tella, que me permitió cursar la maestría con una beca parcial, y a su cuerpo docente, de excelente nivel académico.

La motivación entre pares también fue un aspecto importante del proceso. Por ello, el agradecimiento al G-8 y otros grandes amigos formados durante la cursada; los consejos, experiencias y bromas de Anto, Carola, Eddie, Ger, Marce, Nacho, Nani y Nico siempre fueron empuje para seguir adelante.

En ese sentido, también fue valioso el apoyo de grandes compañeros como Gastón, Darío y Fernanda, y la presencia de amigos Flor, Juan Diego y Agus, que supieron además perdonar algunos faltazos sociales. A veces, el último tramo se hace eterno, con pandemia incluida. El empuje final que aportó Flopi fue clave para mantener la cabeza en tiempos de cuarentena.

A todos ellos, muchas gracias y espero poder volver a verlos pronto.

Introducción

Desde 1985, cerca de una veintena de presidentes latinoamericanos han dejado su cargo antes de que culmine el mandato establecido, y varios otros enfrentaron procesos o desafíos que amenazaron con lograr el mismo objetivo. No obstante, en la última década se ha apreciado un cambio en la incidencia de algunos elementos de las crisis que desembocan en una interrupción presidencial. El llamado de atención se produjo en Paraguay, cuando Fernando Lugo fue destituido sin sufrir una crisis económica, las calles no lo repudiaban y no tuvo escándalos de corrupción, tres factores que solían acorralar a los jefes de estado que acabaron dejando el cargo en las primeras décadas posteriores a la tercera ola democrática (Hochstetler, 2006; Edwards, 2007; Pérez Liñán, 2008; Marsteintredet, 2009; Kim, 2014). Lugo sí enfrentó una mayoría opositora en el Congreso, que lo enjuició en cuestión de tres días.

El caso no resultó una excepción. En ese marco, el proyecto evalúa los factores que más pesaron en las caídas presidenciales entre 2009 y 2018, con el objetivo de mostrar un aparente cambio del modelo teórico dominante hacia un papel preponderante del Poder Legislativo, especialmente cuando el oficialismo queda en minoría y el Congreso está dominado por los partidos de oposición. En 2009, Pérez Liñán advirtió que los procesos de impeachment marcaban un “rasgo distintivo del nuevo panorama político” y constituían tan solo “la punta del iceberg de una tendencia mucho más amplia” (2009:19).

Además de la oposición que enfrenta el gobierno en el Congreso, y los otros tres factores mencionados en un desafío al mando presidencial (crisis económica, protestas callejeras y escándalos de corrupción), la presente investigación también abarca la incidencia de la baja popularidad del presidente y la presión internacional opositora, una variable no explorada anteriormente por la literatura que estudia salidas presidenciales anticipadas.

En el aspecto metodológico, se utiliza el Qualitative Comparative Analysis (QCA) como herramienta analítica, para poder atender sistemática y consistentemente las variables que intervienen y afectan en mayor o menor medida en estos procesos, estableciendo los vínculos y hallando los factores determinantes entre las configuraciones causales. La sistematización y el ordenamiento de los casos permite identificar diferencias y semejanzas entre ellos y poder evaluar la incidencia de los factores a analizar.

Los casos refieren a las principales crisis presidenciales de la década entre 2009 y 2018 en América Latina, período en el cual hubo cinco interrupciones de mandato: la salida de Manuel Zelaya en Honduras (2009), del paraguayo Fernando Lugo (2012), del guatemalteco Otto Pérez

Molina (2015), de la brasileña Dilma Rousseff (2016) y el peruano Pedro Pablo Kuczynski (2018). Además, en dicho período hubo dos crisis de gran magnitud que no han desembocado en una caída: las enfrentadas por el venezolano Nicolás Maduro (2017) y por el nicaragüense Daniel Ortega (2018). La inclusión de estos casos en los que la variable dependiente es negativa permite explorar la posibilidad de hallar condiciones necesarias (comunes en todos los casos positivos) y/o suficientes (independiente de la presencia de otras variables) para una interrupción de mandato.

En todas las crisis presidenciales estudiadas en las que hubo presión legislativa efectiva, el mandato fue interrumpido, incluso en los casos en que ningún otro de los factores estudiados esté presente; mientras que en los dos escenarios en los que el presidente continuó su mandato, la oposición no logró plasmar su poder en el Congreso, ya sea por el retiro de competencias (en Venezuela, por vía judicial) o porque el oficialismo mantuvo su mayoría (en Nicaragua), pese al rol activo de varios factores adversos para el Ejecutivo. Sin embargo, el análisis también arrojó una consistencia con la ausencia de presión internacional opositora: en los dos escenarios estudiados en los que los presidentes enfrentaron campañas fuertes de actores externos que buscaban su renuncia fueron también en los que no se produjo la interrupción del mandato.

Mientras se realizaba esta investigación, se produjeron cuatro crisis presidenciales que pusieron en jaque a los mandatarios de Ecuador (Lenín Moreno), Perú (Martín Vizcarra), Chile (Sebastián Piñera) y Bolivia (Evo Morales), que no pudieron incluirse en el espectro por estar en desarrollo durante el proceso de trabajo, aunque la evidencia hasta el momento pareciera apoyar insipientemente la hipótesis planteada.

Marco teórico

El presente trabajo busca indagar sobre las causas más importantes en las interrupciones presidenciales que continúan ocurriendo en América Latina antes que finalice el período constitucional de los mandatarios, con la hipótesis fijada en un incremento de la relevancia del Poder Legislativo en su pugna con el Poder Ejecutivo, en detrimento de variables de alta preponderancia previa, como las protestas opositoras (Hochstetler, 2006; Pérez Liñán, 2009; Kim, 2014), la crisis económica (Edwards, 2007) o los escándalos de corrupción (Marsteintredet, 2009).

El presidencialismo, como sistema político dominante en América Latina, ha sido ampliamente debatido y estudiado en torno a las advertencias de los textos seminales de Linz (1987, 1994), quien alertó sobre peligros inherentes a esta forma de gobierno por una disputa de doble legitimidad entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en contraste con un sistema parlamentario. A dicho análisis se sumó la perspectiva de O'Donnell, cuyo análisis sobre la democracia "delegativa" alerta por la excesiva concentración del poder en la figura del presidente, quien "tiene derecho a gobernar como lo considere apropiado" y es considerado como "la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses" (1991:12). Bajo estos análisis, se destaca la existencia de un vínculo entre la rigidez del sistema y la inestabilidad política de la región, pero dicha relación se ha manifestado ya no con quiebres del régimen democrático (como temía Linz), sino en interrupciones del mandato presidencial antes del período estipulado. Para Peruzzotti, aunque la región habría alcanzado una "meseta democrática", señala que "la detención del péndulo democracia-autoritarismo no ha llevado, sin embargo, a la solución de crónico déficit institucional" (1998:291); a su vez, Pérez Liñán y Polga-Hecimovich apuntan a una "nueva" inestabilidad en América Latina caracterizada por regímenes estables con presidentes inestables (2017).

En ese sentido, es importante considerar el contexto histórico de la región. Pérez Liñán soslaya que la ausencia de golpes militares no basta para explicar el fenómeno de las interrupciones presidenciales, ni apuntar a una mera narrativa de corrupción y castigo (2009). Para O'Donnell, las democracias delegativas exhiben una alta capacidad de resistencia "por razones ligadas en su mayoría al contexto internacional" (1994). Ya adentrados en la tercera ola democrática (Huntington, 1991), con el final de la Guerra Fría y los cambios de la política exterior de Estados Unidos, Pérez Liñán resalta el "aprendizaje político que resultó de las dramáticas experiencias" de las intervenciones norteamericanas en golpes militares, así como el nuevo rol de las instituciones internacionales (2009:20).

Russell y Tokatlian explican que desde el fin de la Guerra Fría la región latinoamericana ha merecido una atención muy menor por parte de Washington, al carecer de atributos que le den un alto potencial o un nivel de amenaza de seguridad (2009). Por otra parte, también señalan que Estados Unidos ha visto limitado el uso de sus instrumentos de poder, en especial los recursos de poder militar, principalmente por el proceso de extensión y defensa de la democracia. Ante esta nueva configuración internacional, la OEA, antes guiada por el unilateralismo norteamericano, vio mayor espacio para convertirse en una institución clave para el desarrollo del multilateralismo y la acción colectiva (Mejía, 2008). Así, el régimen internacional (entendido desde la definición de Robert Keohane sobre las normas comunitarias) promovido desde los organismos internacionales ha sido la de fomentar la democracia, pero también el principio de no intervención (Ramis, 2010).

En este contexto, en las últimas décadas los organismos regionales adoptaron mecanismos de defensa de la democracia, formalizados en tratados y protocolos que han desembocado en distintos modos de involucramiento en los episodios de inestabilidad, ya sea con declaraciones, misiones o incluso aplicando sanciones. Closa y Palestini (2016) señalan que la tensión entre los principios prodemocráticos y no intervención se resolvió con un alto nivel de discrecionalidad por parte de los gobiernos en el diseño de los mecanismos. La decisión de adoptar los protocolos y actuar bajo ellos varía dependiendo de las percepciones que los gobiernos tengan de su propia estabilidad.

Estos cambios también pueden haber tenido un efecto en las estrategias de las oposiciones de cada país. En la región, con el aumento de los compromisos democráticos y el descenso de las intervenciones militares, Pérez Liñán y Polga-Hecimovich señalan que los “opositores radicales han abandonado la opción militar y buscan mecanismos legales para remover a presidentes impopulares”, por lo que el contexto regional podría haber “fortalecido la posición de golpistas o elites hacia las estrategias legales contra el presidente” (2017:9).

La idea de un impeachment había sido señalada por varios autores en la década de los 90 como una posibilidad difícil de concretar. Según Linz, los mecanismos constitucionales de este tenor son “generalmente complejos, muy técnicos, legalistas y por tanto de dudosa legitimidad democrática para el electorado” (1998:34), por lo que calificaba a la destitución como una “medida extrema” y consideraba que la renuncia no es probable por la psicología de los políticos. En tanto, Cox y Morgenstern señalan que “lo típico es que las legislaturas no puedan remover de su cargo a los presidentes que les disgustan y carezcan de recursos para generar sus propias respuestas” (2001:373). Sartori incluso señalaba en su definición de presidencialismo la

imposibilidad de que el Congreso retire al mandatario del cargo (1994:99). En cambio, Mustapic destaca otra definición de presidencialismo, bajo la cual el mandatario carece de la capacidad para disolver el Congreso (2010). Las democracias, como apunta Rustow (1970), necesitan tiempo para habituarse a sí mismas, para poder desarrollar reglas y procedimientos que garanticen el cumplimiento de la ley y mejoren las relaciones entre los poderes.

Si bien O'Donnell señalaba que la rendición de cuentas ante la Justicia o el Legislativo son "estorbos" y "meros obstáculos a la plena autoridad", el Ejecutivo se ha visto en la necesidad de buscar una mejor relación con el Congreso. Morgenstern consideraba que las legislaturas eran vistas como "irrelevantes para el proceso político, si no venales y destructivas" (2002:1), pero el análisis de las relaciones entre estos poderes se hace central para la calidad democrática en la región (Siavelis, 2015). Así, "resultaría un error considerar a todos los congresos latinoamericanos como actores sin iniciativa" (Santos, Pérez Liñán y García Montero, 2014:512). Si bien el presidente sigue siendo el actor central de la vida política, y algunos de ellos cuentan con poderes institucionales unilaterales como decretos (como en la Constitución argentina) y mociones de urgencia (como en el caso de Brasil), la posibilidad de un veto legislativo condiciona buena parte de sus actos de gobierno y modifica sus estrategias (Cox y Morgenstern, 2001). Ya lo señalaba Linz: "Un presidente sin una clara mayoría, en una situación de multi partido, con partidos ideológicos y disciplinados, tendría dificultad para gobernar y todavía sería más difícil con una mayoría de la oposición en el congreso" (1994:79). La oposición, por su parte, ante el carácter de suma-cero de las elecciones, tiene incentivos para unirse al gobierno tras la derrota.

Chasquetti sostiene que los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática, y advierte, en línea con Linz, que "los presidencialismos multipartidistas sin coaliciones de gobierno son los verdaderamente problemáticos" (2002:321); por su parte, Alemán y Tsebelis sostienen que los presidentes tienden a formar gabinetes multipartidarios cuando el diseño institucional no es ventajoso para el Ejecutivo frente al Congreso (2011). En contraposición, Stepan y Skach (1997) afirman que el reparto de ministerios es una selección de políticos en tanto individuos y no como miembros de una coalición duradera y disciplinada, ya que la indivisibilidad de la presidencia reduce las motivaciones para integrar la alianza oficialista. Más recientemente, y en el marco del estudio de las interrupciones de mandato, Llanos y Nolte (2016) llaman "presidencialismo de coalición" a la respuesta estratégica del partido oficialista frente a las limitaciones sistémicas y los enfrentamientos interinstitucionales que causan cambios prematuros del Ejecutivo, y rechazan que el presidencialismo ofrezca pocos incentivos

para establecer alianzas entre partidos. Según resaltan, este enfoque ha sido una solución innovadora para los bloqueos políticos, a pesar de una tradición de frágil institucionalización del sistema de partidos, aunque ello no implica que mantener la unidad de la coalición sea sencillo ni esté exento de clientelismo y corrupción.

Para lograr los acuerdos y alcanzar una “mayoría legislativa presidencial” (Llanos e Inácio, 2017), tras buscar reunir la mayor cantidad de votos posibles, el oficialismo consigue los restantes que necesita para no quedar en minoría a través de favores políticos y patronazgo (Cox y Morgenstern, 2001), principalmente con la inclusión de miembros de otros partidos como ministros de Estado.

Según Linz, el presidencialismo está asociado a partidos débiles, fragmentados, clientelísticos o personalistas, y los líderes suelen recurrir a gabinetes de expertos por fuera del partido oficial, cuyas carreras dependen totalmente de su competencia (1998). De esta forma, alcanzar el gobierno en minoría no implica necesariamente una amenaza a la estabilidad del mandato: más de la mitad de los presidentes de la tercera ola democrática han gobernado en minoría y concluido su mandato (Negretto, 2006; Cheibub, 2002; Morgenstern, Negri y Pérez Liñán, 2008). Buena parte de las legislaturas latinoamericanas tienen limitaciones constitucionales que inclinan la balanza hacia el ejecutivo, y se limitan a labores de supervisión del presupuesto y manejo de agenda legislativa. En este aspecto, Filc y Scartascini consideran que en la mayoría de los países de América Latina el Congreso cumple un rol menor al que debería cumplir si utilizara todas sus facultades para la etapa de control (2010:82). La existencia de los recursos del Legislativo identificados por Bonvecchi para ejercer la supervisión sobre el Ejecutivo (actores con *expertise*, puntos de veto institucional y capacidad técnica) dependen de factores políticos como el formato de las relaciones entre poderes, los sistemas electorales y los incentivos de carrera política de los legisladores (2010:67). Por ello, la baja tasa de reelección resulta en una cámara con congresistas que carecen de la experiencia necesaria para hacer frente a los poderes del Ejecutivo (Morgenstern, Negri y Pérez Liñán, 2008). De todas formas, el Congreso sí puede emplear tácticas de obstruccionismo (como el cuestionamiento de procedimientos, requerir la verificación del quórum y solicitar la suspensión de los debates para dilatar los procesos) que alteran los planes del Ejecutivo y atañen a la gobernabilidad.

No obstante, Negretto apunta que varios de los presidentes “minoritarios” enfrentaron crisis constitucionales y señala que, ante ese panorama adverso, el 53% de los mandatarios que asumió sin una posición mayoritaria en el Congreso optó por formar gabinetes de coalición como medida preventiva, aunque matiza que la cantidad de escaños del oficialismo es solo una medida

cuantitativa y no un factor explicativo sobre la performance de una democracia presidencial. Esto no implica que la formación de coaliciones se aproxime al esquema de un sistema parlamentario. Los partidos que se unieron a la coalición oficialista tienen cierto margen de acción y adoptan posiciones estratégicas que pueden ir variando a lo largo del período de gobierno. Como señalan Alemán y Tsebelis (2011), un voto en disidencia no implica una ruptura de la coalición ni la remoción de figuras políticas que fueron convocadas al gabinete. Además, los autores hallaron una menor probabilidad de que un partido se integre a la coalición sobre la parte final del mandato, en vista de cálculos políticos electorales (hallazgo también advertido por Hiroi y Renno, 2014), y sostienen que los presidentes tienden a buscar alianzas cuando se enfrentan a congresos con considerables poderes constitucionales de supervisión (comisiones investigadoras, veto de funcionarios propuestos por el mandatario, seguimiento de la ejecución del presupuesto, entre otros) y legisladores con mayor experiencia en el cargo.

El tamaño de la coalición también es otro factor a tener en cuenta para la gobernabilidad, entendida como el equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de un sistema político para responderlas con legitimidad y eficacia (Camou, 2001). Según analiza López García (2017), las protestas opositoras se presentan con más frecuencia cuando la alianza de partidos es muy chica, pero también cuando se alcanza una mayoría muy dominante. Por ello, sostiene que tanto la minoría como la supermayoría pueden ser desestabilizantes. Además, podría pensarse que una coalición de partidos tiende a generar más discusiones en el seno del oficialismo que un gobierno monocolor. Según advierten Hiroi y Renno (2014), las divisiones dentro de la coalición tienen muchas más consecuencias que los conflictos entre el gobierno y la oposición. El éxodo de aliados puede llevar a bloqueos políticos e incrementar la dificultad de aprobación de reformas impulsadas por el gobierno.

La mayor fragmentación de bancadas también abre la posibilidad de que ningún partido o coalición alcance una mayoría. Mainwaring (1993) sostiene que la combinación de presidencialismo y multipartidismo es perniciosa para la democracia, ya que amplifica los defectos del diseño institucional y genera mayor inestabilidad para los gobiernos. En estos, casos no hay una oposición, sino múltiples oposiciones, que crean nuevos y más grandes problemas de acción colectiva que en un bipartidismo (Morgenstern, Negri y Pérez Liñán, 2008). Según el tipo de oposición que enfrenten, los autores señalan que variará la estrategia del Ejecutivo, con mayor o menor uso de sus facultades institucionales y un distinto grado de unilateralidad, ya sea para gobernar junto a la legislatura o eludirla, y advierten que los adversarios del oficialismo han llegado a utilizar con frecuencia “por razones partidarias o de manera oportunista” los

mecanismos de impeachment, cuando el presidente no tiene popularidad (2008). En panoramas de este tipo, Pérez Liñán y Polga-Hecimovich alertan por la aparición de actores más extremos: una oposición radicalizada y movilizadora contra el presidente puede “conspirar para finalizar el mandato”, mientras que un gobierno radicalizado puede “bloquear los canales legales contra el Ejecutivo para maximizar las posibilidades de supervivencia” (2012:23).

Las renuncias, destituciones y otras formas de interrupciones de mandato han sido denominadas salida anticipada (Ollier, 2008), remoción presidencial (Pérez Liñán, 2009) o caída presidencial (Hochstetler, 2006), entre otros términos. Para esta investigación se toma la definición de Marsteintredet, quien explica a una “interrupción presidencial” como un incidente en el cual “un presidente electo democráticamente debe dejar su cargo antes de la finalización del periodo electoral fijado” (2008:32). A su vez, también se tomará el concepto de “desafío presidencial” para la etapa de crisis política y/o social, en referencia a “las acciones concretas para convencer al presidente de su renuncia o intentos de forzar su salida” (Hochstetler, 2006), por los escenarios que no necesariamente desembocan en una interrupción, pero que sin duda afectan la estabilidad de un gobierno.

Las aserciones y explicaciones de Linz sobre la quiebra de los regímenes democráticos bajo los presidencialismos parecen no haber mantenido su consistencia en los casos a partir de la tercera ola democrática (salvo contadas excepciones), pero Álvarez y Marsteintredet (2010) subrayan que sí tuvo razón en advertir sobre la inestabilidad del sistema por los bloqueos políticos y las interrupciones de mandato. Para Mainwaring (2006), no es el presidencialismo *per se* el que entró en crisis en América Latina, sino el sistema de representación. Una crisis de representación es entendida como el cuestionamiento del carácter representativo tanto de las instituciones políticas y los líderes y dirigentes de organizaciones políticas y sociales (Urzúa, 1998).

Según el modelo de democracia delegativa que expone O’Donnell, el Ejecutivo gobierna sin enfrentar mecanismos horizontales de accountability (el sistema intraestatal de controles orientado a castigar acciones que pueden ser calificadas como ilegales), por lo que la única limitación efectiva es postfáctica: la sanción en las urnas (Peruzzotti, 1998). En cambio, en una democracia institucionalizada, la rendición de cuentas no solo funcionaría de forma vertical (controles de agentes externos, principalmente el electorado), sino a través de poderes autónomos que cuestionan y castigan a miembros del gobierno. Sin embargo, las instituciones que hacen efectiva esta rendición de cuentas son vistas por los presidentes delegativos como trabas innecesarias (O’Donnell, 1994). Marsteintredet indica que “los procedimientos de interrupciones presidenciales en América Latina también implican nuevas formas de

accountability, desconocidas anteriormente en los regímenes presidencialistas de América Latina” (2008:32). No obstante, puede darse el caso de una disputa en la dimensión horizontal - entre poderes del Estado, como entre el poder ejecutivo y el legislativo, un impeachment, por ejemplo-. Asimismo, una disputa en la dimensión vertical, el control que realiza la ciudadanía hacia sus representantes, como al destituir a un mandatario que recibió el poder mediante la voluntad de las urnas y puede continuar teniendo el apoyo popular.

Por ello, es habitual el debate sobre qué constituye un delito que amerite el juicio político o qué condiciones son las suficientes para avanzar contra el Ejecutivo¹. Según apunta Helmke (2018), la oposición cuenta con incentivos y hace un cálculo de los costos y beneficios de enfrentar abiertamente al mandatario. Si bien la autora manifiesta su cautela por la rapidez del proceso de impeachment del paraguayo Fernando Lugo, señala que la extensión de los escándalos de la corrupción en la región abre la puerta a estas medidas: “Puede ser que el fracaso en destituir a estos presidentes comprometidos sea el verdadero problema (...). Al menos algunas legislaturas podrían estar sobreutilizando sus poderes para réditos políticos; otras podrían estar subutilizándolos con el mismo propósito” (2018:28). Así, refiere a un mayor uso de las herramientas que tiene el legislativo de herramientas anteriormente consideradas excepcionales, pero enmarcadas en la Constitución. Por su parte, Mustapic (2010) incluso señala que las interrupciones presidenciales tienen un potencial de contribución para mejorar la estabilidad, como una mera pérdida de apoyo del Congreso al presidente.

Las teorías y conclusiones sobre las causas de la inestabilidad presidencial han sido varias y cambiantes. Tras la década de los 90, autores como Hochstetler (2006), Pérez Liñán (2003, 2007), Kim y Bahry (2008), entre otros, señalaban a la protesta social como el factor clave para explicar las caídas presidenciales. Si bien los estudios se dan en el marco de la inestabilidad latinoamericana, ya en 1968 Huntington, en su estudio clásico, había apuntado a la movilización social no controlada por instituciones políticas como una fuente de inestabilidad de los regímenes. No obstante, Hochstetler afirma que la sociedad civil ha tomado el rol de “poder moderador” (2006:403) que previamente ostentaba el ejército como protagonista de los golpes

¹ Linz se refería a la “toma legal de poder”, en los primeros años de la tercera ola democrática, como la situación que se produce “produce cuando un régimen democrático que ha experimentado una seria pérdida de poder y legitimidad se enfrenta con una oposición desleal que cuenta con un considerable poder de acción debido no sólo a su capacidad para movilizar masas y a estar dispuesta a utilizar la amenaza de la fuerza, sino también debido a su presencia en el congreso que le hace más fácil asumir el poder formal, constitucional y legalmente con la cooperación de otros partidos” (1987:135). Para 2014, Martínez indica que el Golpe de Estado evolucionó hasta transformarse en “un acto pretendidamente legal y no violento –le basta con las amenazas– que sigue atacando para desplazar al poder ejecutivo” (2014:210).

de Estado, antes de la tercera ola de la democratización. Por su parte, Morgenstern, Negri y Pérez Liñán afirmaron que el tamaño y la cohesión de la oposición “no es suficiente para explicar las recientes caídas de presidentes electos” (2008), y Pérez Liñán sostuvo que “los levantamientos populares, más que la acción legislativa, son la principal fuerza detrás de los colapsos de las administraciones electas” (2009:206). Zamosc se refirió a estos procesos como “juicio político popular” (2012:246) frente a gobiernos que han perdido el respaldo de la ciudadanía.

En 2012, la destitución del paraguayo Fernando Lugo remeció este consenso académico. Sin embargo, ya desde antes se hablaba del rol clave del Congreso. En 2010, Llanos y Marsteintredet sostuvieron que es “la acción legislativa, y no los levantamientos populares, la principal fuerza detrás del colapso” de los gobiernos, ya que los desafíos de las protestas “son frecuentemente el último factor en una cadena de eventos que llevan al quiebre presidencial” (2010:7). Posteriormente, Pérez Liñán (2014) refería a una tesis de una “parlamentarización” de los regímenes presidenciales, y sostenía que algunas fuerzas políticas, ya sean movimientos sociales o legisladores, constituyen una amenaza para el Ejecutivo mediante la creación de condiciones que facilitan la interrupción del mandato. El autor evita dar preponderancia a un factor sobre otro y analiza la forma en la que interactúan, y codifica como actores “radicales” a aquellos que crean polarización e inestabilidad política, buscando remover al gobierno por todos los medios posibles. También, se refiere a la forma en que ambos actores (movimientos populares o el Poder Legislativo) pueden actuar como “escudo” ante los intentos de destitución, siendo necesaria su participación en el proceso para que la crisis desemboque en una salida del presidente.

VARIABLES EXPLICATIVAS DE LAS CRISIS PRESIDENCIALES

Corrupción y escándalo

Los escándalos políticos en los que se ve envuelto el presidente o sus colaboradores cercanos han sido un común denominador en buena parte de los casos de juicio político y de pedidos populares de salidas anticipadas.

Son un evidente disparador de protestas, con un descenso de popularidad de las figuras involucradas, y según su magnitud también pueden implicar la pérdida de alianzas políticas en el Congreso o de propios miembros partidarios. “Los efectos políticos de la corrupción son tan poderosos, que los casos particulares de corrupción pueden desembocar en conclusiones

populares acerca de la frecuencia de la corrupción que distorsionan absolutamente la realidad. Sin embargo, una vez que tales ideas ganan terreno, el resultado suele ser de indignación popular y la inestabilidad política”, afirma Underkuffler (1998:192).

Aunque la eventual ausencia de corrupción no significa que un gobierno esté a salvo de un desafío presidencial, Hochstetler resalta que menos de un tercio de los mandatos que estuvieron exentos de escándalos fueron desafiados (2006). Según el relevamiento de Hochstetler y Edwards, las acusaciones en actos de corrupción son “muy significativas” en el origen de las crisis presidenciales (2009:48). Suelen formar parte de los procesos legales de juicio político y son considerados una causa exógena al régimen democrático.

Destaca Pérez Liñán (2009) que los escándalos se han convertido en parte de la política diaria en Latinoamérica, aunque sostiene que el aumento de casos está relacionado al crecimiento de la prensa de investigación y los medios de comunicación. Los reportes del Foreign Broadcast Information Service dan cuenta del notorio aumento de escándalos de corrupción a partir de la década del 80, pero ello no necesariamente mostraría que la corrupción sea más amplia, sino que las investigaciones y acusaciones son más frecuentes. Por su parte, Weyland (1998) apunta que sí hubo una mayor corrupción en la década de 1990 en la región.

Kim, quien indica que estos escándalos afectan de forma especial al gobierno porque es común que los presidentes lleguen al cargo bajo la promesa de erradicar la corrupción, buscó acotar su definición a las siguientes actividades: sobornos, tráfico de influencias, uso inapropiado de fondos de campaña y de gobierno, pagos irregulares a contratistas del Estado, lavado de dinero, asociarse personalmente con narcotraficantes, amañar elecciones desde el gobierno, usar un cargo público para beneficio propio o de familiares y amigos (2014:525).

Por su parte, Pérez Liñán también concluye que ningún escándalo aislado desemboca en una crisis de opinión pública, sino es la acumulación de revelaciones mediáticas que termina socavando la reputación del presidente. En esa línea, Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich (2017) señalan que no hay argumentos lo suficientemente fuertes para creer que ese sea el “disparador” de un proceso de inestabilidad, y Pepys (2007) sostiene que la corrupción es asumida como parte de los códigos de comportamiento aceptados socialmente.

A su vez, en el desglose que realizan Hochstetler y Edwards al analizar por separado el origen de la crisis presidencial y el proceso en sí, apuntan que son una parte importante de la primera etapa, y por consiguiente suelen aparecer en la segunda, pero no son determinantes para la concreción de la interrupción presidencial, e incluso afirman que aquellos envueltos en

escándalo han tenido mejor suerte que otros. “Contra intuitivamente, esos presidentes son menos probables que abandonen su mandato, aunque sea un factor menos robusto que otros”, analizaron (2006:48).

Crisis económica

A priori, ha sido frecuente el análisis que vincula un escenario económico negativo con las crisis presidenciales, ya que está directamente asociado a una mayor protesta social, pérdida de popularidad y un descenso del apoyo político.

Desde hace décadas se ha estudiado el vínculo entre el desempeño económico de los gobiernos y las evaluaciones de los ciudadanos en las urnas (Fiorina, 1981; Weyland, 1998). En cuanto a las crisis presidenciales en la región, si bien la recesión es señalada como el principal indicador de este aspecto, también han sido estudiados los efectos de la inflación y la aplicación de políticas neoliberales.

El riesgo de una interrupción presidencial cae cuanto más alta sea la tasa de crecimiento, según el estudio realizado por Hochstetler y Edwards (2009). Marsteintredet (2013) también se centra en el movimiento del producto bruto interno (PBI) como el indicador económico más relevante, en desmedro de la inflación.

Edwards (2015) registró que dos años de descenso del PBI incrementa considerablemente la posibilidad de una caída del Ejecutivo y añadió que la inflación sí es un factor significativo para el análisis, con un aumento del riesgo de 0,04% por cada punto porcentual que suba el alza de precios al consumidor. Kim y Bahry, quienes hallaron una incidencia de la inflación “menor a la anticipada” (2008:816), sostienen que el riesgo está relacionado a una economía en declive, sin importar qué tipo de políticas sean las aplicadas, aunque otros autores sí consideran relevante el tipo de modelo.

El registro realizado por Hochstetler (2006) muestra que hubo manifestaciones callejeras masivas contra 10 presidentes neoliberales y solo una contra un mandatario no liberal², aunque también cabe considerar que en el período analizado (a partir de la década de los 80 y hasta comienzos del 2000) predominaron los gobiernos liberales en la región. Por su parte, Valenzuela indica que, si bien los costos políticos atados a las políticas de austeridad se manifestaron en las crisis enfrentadas por mandatarios que debieron abandonar su cargo, como Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Fernando De la Rúa (Argentina, 2001) o Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia,

² La investigación abarcó 40 presidencias sudamericanas entre 1978 y 2003

2003), también considera que presidentes que evitaron dar pasos similares por temor al escarnio público “pagaron el precio por su relativa inacción, mientras las monedas colapsaron y la inflación se fue de control” (2004:11-12). Para este segundo grupo, el autor mencionó a Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992) y Abdalá Bucaram (Ecuador, 1997), entre otros.

Según concluyó Edwards, tras registrar las medidas neoliberales según el grado de apertura comercial del país (en base al Índice de KOF de Globalización Económica), los efectos de estas políticas “podrían generar condiciones, pero en sí misma no provee un riesgo sustancial”, al no hallar una incidencia estadística. Además, la autora considera sorprendente que modificaciones en el nivel de ingreso (afectado por la inflación) o el PBI per cápita no movilice a los ciudadanos a oponerse al presidente, a diferencia de una recesión prolongada, que sí “afecta la supervivencia del presidente” (2015:215).

Protestas callejeras

Las protestas callejeras multitudinarias han tenido un rol protagónico en las crisis presidenciales que desembocaron en una interrupción del mandato. Según explica Marsteintredet, estas manifestaciones opositoras son “nuevas formas de una mayor accountability vertical y social, en las cuales el pueblo exige rendir cuentas al presidente por las decisiones políticas o el estado de las cuestiones políticas, demandando que el jefe del Ejecutivo sea removido de su cargo” (2008:40). El autor compara este proceso a un equivalente no constitucional de la Consulta Popular, proceso que en América Latina solo existe en Venezuela a partir de la Carta Magna de 1999, que habilita la revocación del presidente, y hasta la fecha nunca se ha completado con éxito.

El relevamiento de Kim (2014) muestra que las protestas callejeras tienen mayor impacto en los desafíos presidenciales en Latinoamérica que en otras regiones del mundo con el mismo sistema político. La menor la frecuencia de los golpes militares dio lugar a la movilización de los sectores populares como la principal fuerza capaz de derrocar gobiernos corruptos o impopulares, ejerciendo presión sobre los procesos políticos y tomando el rol de moderador (Pérez Liñán, Hochstetler).

En tanto, Hochstetler y Edwards resaltan que la muerte de un manifestante por la represión de un gobierno es la variable más fuerte y consistentemente asociada a la crisis presidencial: “Cuando un presidente decide usar fuerza mortal contra sus propios ciudadanos, presumiblemente con la intención de proteger su mandato, está llevando adelante su propia

salida” (2009:50). Según las autoras, esta proyección de desenlace es tan robusto que aparece virtualmente en cada caso estudiado, con la excepción del venezolano Hugo Chávez. Esta afirmación cabe ser reevaluada con las cuantiosas víctimas mortales de la represión en Venezuela (2017) y Nicaragua (2018) incluidas en este trabajo, así como las registradas en las crisis de Ecuador (2019) y Chile (2019-20).

En su origen, las protestas pueden ser tanto una respuesta legítima a los escándalos, el producto de la instigación de los medios y/o un indicativo del fracaso de una política del gobierno. Los reclamos de renuncia o juicio político envían señales a las elites de que el presidente ha perdido el apoyo popular y es un blanco más vulnerable para sus opositores o para el periodismo (Pérez Liñán, 2009). No obstante, al autor apunta que para que sean considerables para la gobernabilidad deben tener una base social amplia, incluyendo a actores heterogéneos de la clase media y sectores populares (2014:12).

Las manifestaciones y el inicio de los procesos de juicio político (variable analizada líneas abajo) suelen estar vinculados, pero no siempre son discernibles en cuanto a su origen. Juntos, “constituyen una seria amenaza al presidente” (Morgenstern et al, 2008:185).

Hochstetler y Edwards indican que las manifestaciones callejeras ocurren con mayor posibilidad contra gobiernos con una pobre gestión económica, en comparación con los procesos iniciados en el Congreso. Por su parte, Kim sostiene que las protestas “ofrecen una prueba visible de la erosión del respaldo popular, reduciendo el riesgo político para un desafío legislativo contra el presidente” (2014:522)

Cuando la oposición legislativa basa sus iniciativas de impeachment en las políticas del gobierno, se vuelve imprescindible el acompañamiento de la presión popular, que es además difícil de enfrentar para el gobierno: la naturaleza a veces amorfa de las protestas hace complicado hallar un interlocutor válido para negociar y el diálogo es a prueba de error (Hochstetler, Marsteintredet).

Hochstetler resalta en su relevamiento que ningún esfuerzo por remover al presidente antes del final de su mandato ha tenido éxito sin la realización de protestas callejeras que pidan expresamente su salida: reporta que de nueve crisis que concluyeron en una interrupción en Sudamérica entre 1989 y 2003, en todas hubo un rol sustancial de las marchas opositoras. En cuanto a los siete desafíos presidenciales que identifica y que no resultaron en una interrupción de mandato, solo dos tuvieron el componente de manifestaciones, mientras que la mayoría de los desafíos fallidos (los cinco restantes) fueron únicamente legislativos. En línea similar, Pérez

Liñán apunta que “todos los presidentes depuestos parecen haber confrontado movilizaciones populares adversas” (2008:113), aunque anota que no todos los mandatarios que enfrentaron marchas en su contra abandonaron el cargo, por lo que apunta a la necesidad de otros factores para explicar una interrupción de mandato.

El explícito rechazo de las masas pone una importante presión a los políticos más expuestos, que en aras de una posible transición beneficiosa a sus intereses pueden actuar demagógicamente y buscar la salida presidencial.

Mayoría opositora en el Congreso

En el presidencialismo, a diferencia del parlamentarismo -en el que la cámara elige al primer ministro-, suele suceder que el mandatario no posee una mayoría legislativa propia, o alcanza el poder con una débil coalición que no se sostiene durante el mandato. De todas formas, asumir la presidencia sin mayoría legislativa en Latinoamérica no implica necesariamente una amenaza directa a la estabilidad del mandato: más de la mitad de los presidentes de la tercera ola democrática han gobernado en minoría y concluido su mandato (Cheibub, 2002; Negretto, 2006).

En su relevamiento, Hochstetler apunta que los desafíos presidenciales en la región fueron largamente dirigidos a gobiernos sin mayoría. Sin embargo, matiza el resultado apuntando que un gran número de presidencias latinoamericanas han sido elegidas en minoría parlamentaria, por lo que el número sería proporcional. Muchos de estos mandatarios recurren a coaliciones, ofreciendo puestos en el gabinete a partidos cercanos. Según Llanos e Inácio, los mandatarios de la región “necesitan usar con inteligencia y estrategia sus importantes poderes constitucionales de política, así como sus prerrogativas para nombrar cargos” (2017:1).

Así, el estilo de liderazgo asumido por los presidentes también tendría un impacto en la reacción de los parlamentarios ante una crisis. Según los casos de impeachment estudiados por Pérez Liñán, los mandatarios que se aislaron del Congreso o que lo enfrentaron al inicio de sus mandatos se convirtieron en posibles objetivos de enjuiciamiento una vez que se involucraron en escándalos mediáticos, mientras que aquellos que construyeron coaliciones amplias luego de su investidura mantuvieron más posibilidades de estar protegidos (2009). No obstante, la inclusión de líderes de otros partidos en el gabinete no siempre implica que sus agrupaciones apoyarán al Gobierno ante un proceso en su contra.

El Ejecutivo y el Legislativo, desde la perspectiva de Linz, están en una lucha de “suma cero”. Si en décadas pasadas las Fuerzas Armadas actuaban como moderador, ya en la tercera ola

democrática la estabilidad constitucional ha fortalecido al Poder Legislativo y ha permitido un desafío hacia el Ejecutivo (Pérez Liñán, 2005:57). Taylor-Robinson y Ura sostienen que hay dos factores que actúan como catalizadores de inestabilidad institucional y conflicto entre poderes: la rivalidad institucional combinada con la incertidumbre sobre el apoyo popular a las ramas del gobierno (2013:10). Hiroi y Renno (2014) advierten que, aún en el presidencialismo, la división en las coaliciones oficialistas puede aumentar los costos políticos para el gobierno y el riesgo de un bloqueo u obstruccionismo. Valenzuela (2004) señala que los legisladores pueden ignorar consideraciones programáticas y buscar ganar ventajas para intereses específicos; así, se generan coaliciones cortas y ad hoc que apuntan a obtener el protagonismo o a resistir a la crisis.

Para Negretto (2006), el mayor riesgo de conflicto en los regímenes presidenciales se presenta cuando el oficialismo pierde la mayoría y también la capacidad de veto, así como una falta de coalición en el gabinete, ya que son factores que le restan capacidad al gobierno de proveer reformas políticas e institucionales que demanda la ciudadanía. Según apunta, la probabilidad de una salida anticipada por vías constitucionales es el doble en un Congreso dominado por la oposición que cuando el Legislativo está dividido o con mayoría oficialista.

En panoramas más complicados para el oficialismo, Pérez Liñán y Polga-Hecimovich alertan por la aparición de actores más extremos: una oposición radicalizada y movilizada contra el presidente puede “conspirar para finalizar el mandato”, mientras que un gobierno radicalizado puede “bloquear los canales legales contra el Ejecutivo para maximizar las posibilidades de supervivencia” (2012:23).

La decisión del Legislativo de avanzar contra un presidente puede basarse en normas constitucionales, en la relación entre los poderes y el ambiente político y social. Otros factores influyentes, anota Pérez Liñán, son el calendario electoral y el sistema de partidos. Frecuentemente, los proyectos legislativos contra el mandato presidencial son una reacción al reclamo de las protestas callejeras, ya sea por escándalos políticos, una crisis económica u otra motivación. No obstante, cuando se trata de un proceso cuyo origen es una presunta violación a la Constitución por parte del mandatario, suele comenzar por iniciativa del Congreso.

Sin embargo, el Congreso también puede ser clave en su rol de protector del Ejecutivo. Taylor-Robinson y Ura (2013) señalan que las élites políticas actúan estratégicamente, lo que puede llevarlas a evitar un confrontamiento con un gobierno que cuenta con apoyo popular, ya que la disputa puede poner a los votantes en su contra y terminar afectando su desempeño electoral. “Escudo legislativo” es el término que emplea Pérez Liñán para la protección del parlamento a un Ejecutivo desafiado por protestas u otros actores civiles. Según el autor, si el presidente es

capaz de mantener el control de la mayoría legislativa, es “virtualmente imposible” removerlo por las vías constitucionales (2009:142), y concluye que si el mandatario controla el 77% de las bancas el coeficiente condicional para el efecto de la protesta “deja de ser estadísticamente significativo” (2008:122). En ese sentido, los legisladores, jueces en los procesos de juicio político, difícilmente escapan al contexto político o social y no siempre actúan únicamente en base a si el mandatario ha quebrantado o no la ley. Según señala Valenzuela (2004), las fallas de un gobierno no son vistas como propias de la coalición gobernante, sino del liderazgo del Ejecutivo, por ello los aliados tendrían incentivos para abandonar las alianzas en momentos de crisis y con mayor margen que en un sistema de gobierno parlamentario, despegándose de la imagen negativa del gobernante, con miras a una futura elección.

Presión internacional

Por presión internacional esta investigación refiere a las acciones de gobiernos extranjeros u organismos internacionales por lograr una interrupción presidencial o la denuncia acciones de un gobierno con declaraciones o publicaciones que pueden comprometer la continuidad de una gestión. Asimismo, incluye los esfuerzos por parte de dichos actores por evitar o revertir una interrupción, ya sea por tratarse de un gobierno aliado o por considerar que se trata de un proceso no democrático.

Llanos y Marsteintredet (2010) indican que las intervenciones internacionales para proteger la democracia han estado prácticamente ausentes de los estudios comparativos sobre las interrupciones presidenciales. Con respecto a estas iniciativas políticas, Cooper y Legler (2006) se distancian de Laurence Whitehead -quien identificó tres tipos: incorporación, invasión e intimidación (2001)- y sostienen que la OEA, en los primeros años de la década del 2000, constituyó un modelo de “intervención sin intervenir”, con énfasis en las misiones de diálogo de mediación que fue aplicado para las crisis políticas de Perú (2000) y Venezuela (2002). De todos modos, la postura del organismo ha estado signada por la voluntad política de su secretario general y el consenso que se pueda alcanzar en la asamblea. En varios casos los organismos han propuesto elecciones extraordinarias como solución para las crisis.

Como destacan Schenoni y Mainwaring (2019), los estados que ocupan un lugar hegemónico pueden tener un poderoso efecto sobre las dinámicas de estabilidad y cambio de régimen político en sus áreas de influencia. A nivel regional, es preponderante el rol de Estados Unidos, aunque en los últimos años se vio un aumento de la actuación de Brasil como fuerza diplomática estabilizadora, principalmente bajo los gobiernos de Lula da Silva. En ese marco, el papel de la

OEA llegó a ser momentáneamente desplazado por el de la Unasur, hoy virtualmente extinta. A su vez, Venezuela ha sido señalado como un estado promotor que “exporta” un régimen alternativo, una política exterior vinculada al castrismo en Cuba (Meucci, 2013).

Acerca de la postura dominante de Washington, tuvo un apoyo consistente y especialmente relevante en las transiciones democráticas durante la tercera ola. Posteriormente, la política exterior estadounidense para la región se ha centrado más en desalentar varios quiebres que en un cambio de régimen (Schenoni y Mainwaring, 2019). Al respecto, los países latinoamericanos han optado en las últimas décadas entre cinco modelos identificados por Russell y Tokatlian (2009): el acoplamiento, el acomodamiento, la oposición limitada, el desafío y el aislamiento. Los autores señalan que, entre las distintas políticas exteriores, es común el interés de restringir la capacidad de EEUU, que desde el fin de la Guerra Fría vio mermados sus instrumentos de poder.

Las sanciones económicas y diplomáticas son el instrumento que más ha usado el Departamento de Estado para presionar a gobiernos que no considera democráticos³, en combinación con declaraciones de funcionarios, la diplomacia multilateral y el apoyo a las fuerzas opositoras. No obstante, estas medidas no siempre han tenido el éxito deseado. Gershenson y Grossman (2001) señalan que la presión externa sobre regímenes autoritarios suele causar reacciones si los líderes de los países afectados buscan mantenerse en el poder. Al respecto, Escribà-Folch (2012) reportó que las sanciones económicas están vinculadas a un descenso del gasto público de los gobiernos y a un aumento de la represión contra los sectores descontentos con la gestión. Sí, en cambio, se reporta un aumento de la efectividad de las medidas cuando se despliegan contra gobiernos democráticos, que sufren en recortes en asistencia externa y pérdida de lazos comerciales.

En cuanto a una posible interrupción de partidas de ayuda internacional, que está asociada a una reducción de la probabilidad de un quiebre democrático (Schenoni y Mainwaring, 2019⁴), el análisis de Gomis Balestreri (2016) sobre las interrupciones en Honduras y Paraguay muestra una anulación de colaboración en el primer caso y una ralentización en el segundo. Para el autor, la diferente actitud de los donantes ante las dos rupturas refleja la distinta reacción de la comunidad internacional frente a los escenarios políticos.

³ Kaempfer et al. (2004) halló que en 2001 el 85% de las sanciones unilaterales fueron tomadas contra países que Freedom House designó “no libres” o “parcialmente libres”

⁴ Los autores, en referencia a la asistencia estadounidense a partir de 1977, indican que el origen de la relación con la reducción de probabilidad de un quiebre no está clara: no se determina si las interrupciones se producen por el retiro de la ayuda o si se evitaron por el incremento de las partidas

En el tema de la asistencia internacional, para la supervivencia de un gobierno en crisis también entra en discusión el rol del respaldo de otros países y el impacto de su apoyo. El papel de “promotor” que Meucci atribuye a Cuba y Venezuela ha sido importante política y económicamente para mandatarios de izquierda. A su vez, para el chavismo ha sido clave la alianza económica y militar que sostiene con Rusia, y la no interrupción de las inversiones provenientes de China. El mantenimiento de estos vínculos puede ayudar a sortear los efectos de sanciones económicas y servir como un “escudo”, en términos de Pérez Liñán para la protección legislativa o popular de un gobierno. Llanos y Marsteintredet (2010) destacan el rol de la influencia internacional para que un presidente pueda enfrentar desafíos locales, pero también mencionan la capacidad de gobiernos extranjeros para facilitar una destitución, al ofrecer asilo a mandatarios y, aunque calme las tensiones políticas, reducen los costos de una salida presidencial.

En tanto, los organismos internacionales de defensa de derechos humanos y otras redes transnacionales también participan en el ejercicio de la accountability social (Peruzzotti y Smulovitz, 2012), con tres estrategias principales identificadas por los autores: jurídica, con un rol importante de las ONG para forzar al Estado a enfrentar los reclamos; de movilización, que centra la atención en las demandas principales y formalizan la interlocución; y mediática, para ofrecer la visibilidad necesaria y amenazar a los gobernantes con costos de reputación. No obstante, destacan que las ONG (tales como Amnistía Internacional o Human Rights Watch) deben estar acompañadas por organizaciones locales y movimientos sociales para activar los mecanismos de vigilancia. Además, Peruzzotti apunta que si bien las redes de promoción tienen un rol activo en la difusión de campañas, enfrentan un desafío de legitimidad, ya que no cuentan con “credenciales” necesarias para participar activamente en el proceso de rediseño de las políticas (2010).

Estrategia metodológica

La investigación propone un análisis cualitativo de los factores que desencadenan una interrupción presidencial, con foco en el rol más protagónico que ha tomado el Poder Legislativo (que ha tenido un rol en varias destituciones en las últimas décadas, pero cuya relevancia comenzó a resaltarse desde la destitución de Fernando Lugo en 2012), a través de un estudio comparado de pocos casos con los que se busca maximizar el uso de la información que procede de los mismos.

Más que el rastreo de procesos descriptivo, se busca analizar la cadena causal con el énfasis en la importancia de las condiciones que desencadenan el resultado, en un análisis menos holístico y más sistemático, recortado a las variables clave con foco comparativo.

Por ello, se opta por el Qualitative Comparative Analysis (QCA o Análisis Comparativo Cualitativo), herramienta que da ventajas analíticas en una investigación de carácter comparativo (Rosati y Chazarreta, 2017), al estandarizar aspectos presentes en el estudio de los factores, mediante la sistematización y el ordenamiento de los casos con el objetivo de identificar diferencias y semejanzas entre ellos y poder evaluar su incidencia.

Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich, en su estudio mencionado anteriormente sobre las crisis políticas de la región, admiten la “encrucijada de ganar en generalización a costa de mediciones menos precisas o disminuir en el alcance de las conclusiones a beneficio de reducir los sesgos entre los conceptos y los referentes empíricos” (2017:149) y por ello hicieron su investigación con dos casos de interrupciones presidenciales un solo país (Ecuador). Sin embargo, ampliar moderadamente el número de países y respetando la metodología cualitativa puede arrojar resultados consistentes, teniendo en cuenta las características comunes de la región.

Van Evera (2002) apunta que la mejor selección de casos es la que permite las contrastaciones más fuertes con el menor esfuerzo posible, y señala como uno de los propósitos para elegir las unidades a la verificación de la importancia de condiciones antecedentes que las teorías requieren para operar. Bajo la estrategia del método de diferencia indirecto, la selección de casos positivos y negativos permite observar una variación en la variable dependiente y así no solo hallar la característica explicativa en los casos positivos, sino la carencia del atributo en los escenarios negativos. De esta forma, la presente investigación incluye siete casos de crisis presidenciales de alta contrastación entre sí, con cinco escenarios de interrupciones presidenciales de la década 2009-2018 (Honduras, Paraguay, Guatemala, Brasil y Perú) y dos escenarios de desafío presidencial del mismo período en los que la variable dependiente tiene otro resultado (Nicaragua y Venezuela) pese a la presencia de factores que buena parte de la teoría previa señalaba como determinantes: masivas protestas opositoras, escándalos de corrupción y represión (más una aguda crisis económica, en el caso de Venezuela). Así, no solo se podrá conocer las condiciones necesarias para el fenómeno (aquellas condiciones causales comunes en todos los casos positivos), sino también explorar la posibilidad de condiciones suficientes (que no necesita de otras variables y podría garantizar el desenlace de la variable dependiente).

Para que una variable sea considerada necesaria debe tener una consistencia cercana al 100% con las configuraciones causales del resultado positivo de interés (la interrupción presidencial). Según sostiene Ragin, una consistencia igual o superior al 85% alcanza para que una variable sea tomada como generalmente necesaria (2008:136). Dicho margen toma en cuenta la posibilidad de que un caso excepcional esté evitando que la consistencia alcance el índice ideal, de 1.0.

Ragin y Sonnett (2004) señalan que las investigaciones con un número bajo de casos, por necesidad, deben comparar los escenarios empíricos con casos hipotéticos, ya que la diversidad limitada es la regla y no la excepción en los estudios de fenómenos sociales. Por ello, sostienen que el análisis de contrafácticos es “esencial” para la investigación social (2004:11). La tabla de verdad, con todas las combinaciones lógicas posibles de las variables de estudio, incluye una gran cantidad de “residuos”, las configuraciones causales que carecen de casos empíricos. Los autores además trazan dos tipos de contrafácticos: los “fáciles”, que meramente añaden una causa redundante a una configuración que ya se determinó que genera un desenlace; y los “difíciles”, en los que una variable está conectada al desenlace, y no hay casos empíricos en las que esté ausente. En esos casos, subrayan, los esfuerzos deben estar concentrados en una detallada argumentación, base teórica y uso del sustento empírico disponible.

En cuanto a las técnicas de relevamiento de datos, la investigación revisa artículos de prensa local e internacional como documentación de los hechos más significativos durante los desafíos presidenciales y las variables que inciden en la crisis política.

El QCA, como destaca Santos et al (2014), permite analizar sistemáticamente todas las combinaciones posibles de condiciones causales con el fin de identificar mecanismos de causalidad coyuntural, a diferencia del análisis estadístico, que busca estimar el efecto “neto” de cada variable independiente. Sobre ese punto, Ragin explica que los fenómenos sociales solo en raras ocasiones son causados por una única causa, que no opera de forma aislada, por lo que los resultados suelen ser una combinación de factores múltiples y coyunturales (1987:27). En cuanto a la interacción de variables, el autor también sostiene que el desafío del enfoque configuracional es ver a las variables no como adversarias en la explicación sino como potenciales colaboradores en la producción del desenlace: “La clave no es determinar cuál variable es la más fuerte, sino cómo diferentes variables se combinan y si hay una sola configuración o varias configuraciones capaces de generar el mismo resultado” (2008:117). Linz, por su parte, señala que en los escenarios de crisis hay situaciones extraordinarias, complejas e “incluso la presencia de individuos con características y cualidades únicas puede ser decisiva y ningún modelo puede predecirlo” (1987:14-15). Estas condiciones ponen de relieve la

conveniencia del uso de variables dicotómicas, y el número limitado de casos dificultaría un uso eficiente de estimadores estadísticos.

Si bien el interés y la hipótesis del estudio están fijados en el rol del Congreso, George y Bennett (2005) advierten que una teoría sensible a los efectos contextuales debe explorar sistemáticamente las diversas configuraciones causales derivadas de las variables a estudiarse (las protestas callejeras, la situación del oficialismo en el Congreso, el escenario económico, la presencia o no de escándalos de corrupción, la popularidad del mandatario y la presión internacional), por lo que sería incompleto especular sobre el efecto aislado de un factor (el Legislativo) sobre el resultado sin explorar también las posibles interacciones entre los factores explicativos, ya que sus efectos pueden cancelarse o potenciarse mutuamente.

De esta forma, también se recolectan datos cuantitativos tales como los datos de inflación y PBI en los dos últimos años del gobierno desafiado (de fuentes gubernamentales y en el caso de Venezuela, estimaciones privadas al no haber disponibilidad de datos oficiales) y encuestas de popularidad presidencial, como construcción de las variables a incluir en las combinaciones causales. Sobre los índices de aprobación presidencial, ante la diferencia metodológica y posible sesgo de las encuestadoras locales, y la no publicación del índice Latinobarómetro en algunos años claves para el estudio, se optó por el Executive Approval Database (Carlin, Hartlyn, Hellwig, Love, Martinez-Gallardo y Singer, 2019), que publica índices trimestrales y anuales de la aprobación de los mandatarios en todos los países del estudio.

Desarrollo de casos

Los Tabla 1 muestra un resumen de los siete casos de crisis presidencial analizados en esta investigación, con las variables desarrolladas en el marco teórico y, en la última columna, el desenlace del escenario: la interrupción o no del mandato.

Tabla 1: Esquema de las variables explicativas de las crisis presidenciales

	Marchas opositoras	Recesión/ crisis económica	Oposición legislativa efectiva	Baja aprobación	Escándalos de corrupción	Presión internacional opositora	Salida anticipada
Honduras	F	F	V	F	F	F	V
Paraguay	F	F	V	F	F	F	V
Guatemala	V	F	V	V	V	F	V
Brasil	V	V	V	V	V	F	V
Perú	F	F	V	V	V	F	V
Venezuela	V	V	F	V	V	V	F
Nicaragua	V	F	F	V	V	V	F

Honduras (2009)

Manuel Zelaya fue destituido en su cuarto año de mandato, en junio de 2009, luego de ser detenido por militares horas antes de la celebración de un plebiscito rechazado por la Justicia, la oposición y por una parte del partido de gobierno. No enfrentaba una crisis económica ni rechazo popular, y su salida fue condenada por gran parte de la comunidad internacional.

Popularidad del presidente

Manuel Zelaya fue elegido presidente de Honduras a fines del 2005 con el 49,9% de los votos, casi cuatro puntos más que su rival, Porfirio Lobo, en un sistema electoral sin segunda vuelta.

En el primer trimestre de 2007, cumplido un año de mandato, su aprobación era de 57%, pero fue en caída durante la segunda mitad de su gestión. Un año después, la cifra descendió a 41%, y en los últimos meses de 2008 cayó a su peor cifra, con 34%.

En julio de 2009, tras la salida del presidente, la encuestadora Gallup reportó que el 46% estaba en contra del golpe de Estado y un 41% lo justificaba. A su vez, el 56% estaba en contra de la iniciativa de Zelaya de incluir una urna para convocar a una asamblea constituyente.

Un reporte de Latinobarómetro⁵ consideró que Zelaya “quiso impulsar reformas que fueron más allá de las mayorías que la apoyaban” y comparó su situación a la de Salvador Allende, que asumió con el 33% de los votos. “Esto no justifica de ninguna manera el golpe de estado, pero lo explica plenamente”, añadió la consultora sobre el caso hondureño. La encuesta realizada por la organización cuatro meses después del final de su gobierno arrojó un 44% de aprobación y un 48% de desaprobación.

Situación económica

Durante su mandato, exceptuando los meses del 2009, el gobierno de Zelaya tuvo un crecimiento económico promedio del 5,6% de su PBI. Aunque la inflación bajó al 5 y 6 por ciento en sus dos primeros años (tras recibir un alza de precios de 8,8%), en el 2008 subió a 11,4 por ciento⁶.

El Ejecutivo, beneficiado por el establecimiento de una unión aduanera entre países centroamericanos y el mayor acceso al crédito, pudo capitalizar proyectos sociales más amplios y aumentos salariales sin sufrir turbulencias de carácter económico.

Posición en el Congreso:

El Partido Liberal (PLH) de Zelaya inició el mandato con 62 escaños en el Congreso, de 128 legisladores, pero logró imponerse a las 55 bancas del opositor Partido Nacional (PNH) y alcanzar la mayoría a través de una alianza con los 4 parlamentarios de Unificación Democrática. Tanto el PLH como el PNH están en el espectro político de centroderecha y carecen de una ideología clara y consistente (Alcántara Sáez, 2008).

La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo comenzó a tensarse a inicios del 2008, cuando el presidente vetó una reforma electoral que expandía el tiempo de campaña y aumentaba el financiamiento estatal de los partidos. El Congreso, tras recibir el aval de la Corte Suprema, ratificó las medidas.

El presidente de la Cámara, Roberto Micheletti, quien tenía aspiraciones presidenciales y se había distanciado de Zelaya, se vio favorecido por un fallo que declaró inconstitucional el impedimento a la postulación del titular del Congreso. No obstante, fue derrotado en las internas abiertas. Según afirman Llanos y Marsteintredet (2010), este revés le quitó el incentivo a apoyar la política “izquierdista” de Zelaya y puso a la bancada liberal en contra de la agenda

⁵ http://www.latinobarometro.org/documentos/latbd_latinobarometro_informe_2009.pdf

⁶ <https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2010&locations=HN>

presidencial. Bajo esta nueva relación, el Congreso rechazó el presupuesto para el 2009 y la facción que respondía a Micheletti se unió a la bancada liberal para imponer a sus candidatos en el nombramiento de autoridades judiciales.

En el primer semestre del 2009, Zelaya promocionó una consulta popular para junio sobre la posibilidad de instalar una “cuarta urna” en las elecciones generales programadas para noviembre de ese año, con miras a convocar una asamblea constituyente. La Justicia, el Congreso y el propio PLH declaró ilegal el plebiscito. Según Micheletti, apoyado por el ex presidente Carlos Flores Facussé (1998-2002), Zelaya buscaba el referéndum como una forma de perpetuarse en el poder.

El mandatario siguió adelante con la promoción del plebiscito y tomó represalias contra los mandos militares que no colaboraron con la organización. El 27 de junio, un día antes de la fecha de votación, el Congreso designó una comisión especial para investigar a Zelaya “por desconocer los fallos de las instancias jurisdiccionales y violentar el estado de derecho”. El presidente respondió: “Ustedes me han declarado la guerra, ahora aténganse a las consecuencias” (La Vanguardia, 20/06/2009).

Cabe señalar que la destitución presidencial por parte del Congreso no está contemplada en la Constitución de Honduras a partir de la reforma del 2002. De todos modos, tras la detención de Zelaya por parte de militares y su expulsión del país, la cámara resolvió por unanimidad la destitución del presidente, por considerar que sus acciones habían violado el ordenamiento jurídico del país. Además, designó como sucesor a Micheletti, como presidente del Congreso, para completar el mandato hasta enero de 2010, ya que el vicepresidente Elvin Santos había renunciado para postular en las elecciones.

Protestas

En las semanas previas a la crisis política y el fin del mandato de Zelaya, no se registraron protestas de consideración que exijan su renuncia.

En la marcha del 1 de mayo, los sindicatos del país se abstuvieron de criticar al presidente y manifestaron su respaldo a la consulta de la Cuarta Urna. El 15 de junio, “decenas de estudiantes” se concentraron en la plaza central de Tegucigalpa para leer la Constitución como una forma de protesta contra la intención de Zelaya de reformar la carta magna (Panamá América, 15/6/09). La sociedad civil hondureña es débil y casi apática (Moreno, 2009), sin una fuerza de movilización que sí se presenta en otros países.

Escándalos de corrupción

Durante el gobierno de Zelaya, el mandatario no se vio envuelto en grandes escándalos de corrupción que motiven pedidos de renuncia o afecten considerablemente su popularidad. Luego de ser expulsado del país, fue acusado de fraude, falsificación de documentos públicos en perjuicio de la fe y de la administración pública y de la apropiación indebida de 57 millones de lempiras (cerca de 3 millones de dólares) para la realización de la consulta popular. Sin embargo, la Corte Suprema anuló los procesos.

Presión internacional

Las divisiones políticas en el oficialismo y los reclamos de la oposición crecieron cuando Zelaya anunció su interés de sumar a Honduras a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), promovida por el entonces presidente venezolano Hugo Chávez, y a la que finalmente se incorporó en agosto de 2008. En principio, Estados Unidos no se había mostrado en contra de tal adhesión. “(Honduras) es libre de firmar cualquier tratado internacional. Estados Unidos tiene un acuerdo de libre comercio con Honduras que seguirá vigente mientras no entre en conflicto con el compromiso del ALBA”, afirmó Andrea Rodríguez, consejera política de la embajada de los Estados Unidos en Tegucigalpa.

En cuanto al proceso de consulta impulsado por Zelaya, la OEA anunció en junio de 2009 una misión de “acompañamiento político”, aunque aclaró que la agenda oficial tenía previsto solo las elecciones generales de noviembre. Por su parte, el Congreso solicitó al organismo que retire a su equipo.

Según afirmaron Llanos y Marsteintredet, la investigación abierta por el Congreso el viernes 25 de junio contra Zelaya tenía como objetivo destituir al presidente “ese mismo día, pero debido a desacuerdos sobre la sucesión presidencial, y a la falta de apoyo del embajador de EEUU a tal iniciativa, no hubo suficiente apoyo dentro del Partido Liberal para iniciar un proceso de inhabilitación” (2010:184).

Con el conflicto entre poderes en desarrollo, la OEA acordó enviar otra misión para analizar la crisis institucional e intentar realizar una mediación. El secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, el Mercosur y la Comunidad Europea se pronunciaron a favor del diálogo. El 28 de junio, día señalado para la consulta popular, la OEA, la ONU y el Gobierno de Estados Unidos expresaron su preocupación por los hechos en el país centroamericano y pidieron respeto del orden institucional.

Consumada la expulsión de Zelaya, gobiernos de todo el espectro ideológico rechazaron la situación. “De Chávez a Obama, la condena al golpe de junio del 2009 fue vigorosa y unánime, las organizaciones internacionales se negaron a reconocer al nuevo gobierno de Micheletti y créditos y programas de ayuda internacional fueron suspendidos” (Llanos, Marsteintredet, 2010:174).

En los días subsiguientes, hubo numerosas reacciones diplomáticas. La Unión Europea y los países miembros del ALBA retiraron a sus embajadores; la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución que exigía la “inmediata e incondicional” restitución del presidente depuesto y la OEA, tras un ultimátum, suspendió a Honduras como estado miembro, entre otros. Un mes después de que Micheletti asuma como mandatario interino, el Departamento de Estado norteamericano revocó cuatro visas diplomáticas de funcionarios del gobierno interino. En tanto, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo suspendieron ayudas financieras valoradas en 470 millones de dólares. Analistas calculan que el segundo país más pobre de América Latina estaba perdiendo una media de unos 50 millones de dólares diarios (Ramis, 2010).

Sin embargo, la nueva administración gobernó sin conceder a los reclamos de Zelaya y de buena parte de la comunidad internacional, que abogaba por llegar a un entendimiento entre las partes. Las iniciativas de diálogo fracasaron por el desacuerdo en el punto clave sobre un retorno del ex mandatario al cargo. Así, el gobierno interino siguió al mando, realizó las elecciones de noviembre (no reconocidas por algunos países de la región) y entregó el poder a Porfirio Lobo en enero del año siguiente.

Paraguay (2012)

Fernando Lugo fue destituido por el Congreso en un trámite de tres días en junio de 2012, tras casi cuatro años de mandato de destacado crecimiento económico, excepto en los últimos meses de gestión. No afrontó marchas opositoras y asumió con la primera minoría en el Congreso, pero sufrió disputas internas en el partido oficialista. Un enfrentamiento entre policías y campesinos, conocido como la masacre de Curuguaty, desató la acusación legislativa que puso fin a su mandato, pese a los intentos de mediación de gobiernos de la región.

Popularidad del presidente

El ex obispo Fernando Lugo asumió en agosto de 2008 la presidencia de Paraguay con una imagen positiva del 93%: solo un 2,4% de los encuestados por la consultora First Análisis y Estudios dijo que tenía una referencia “mala o muy mala” del nuevo mandatario.

Se trató de la primera vez desde 1887, cuando se crearon los dos partidos tradicionales de Paraguay (el Partido Colorado y el Partido Liberal, hoy Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA), en que un gobierno transfirió el mando a su rival en una elección pacífica.

Una vez iniciado su mandato, su popularidad, clave para mantener la coalición de gobierno, fue en descenso. Para 2010, de un 56% en su primer año, cayó a 39% de aprobación. En el segundo trimestre del cuarto año de su gestión, justo antes de su destitución, Lugo tenía una evaluación positiva del 34% de la población, y un rechazo del 31%.

Protestas

El Latin America Weekly Report menciona las protestas de junio en Paraguay, aunque sostiene que se trata de manifestaciones contra la reforma judicial debatida en el Congreso, que no era apoyada por Lugo. En estas manifestaciones no se pidió por la renuncia del mandatario. En la edición de la siguiente semana, se destaca la masacre de Curuguaty (caso que detonó la acusación legislativa) y en la subsiguiente, ya se analiza el impeachment al mandatario, sin mención a protestas opositoras.

“Ningún movimiento social tomó las calles para demandar su renuncia, pero en una semana los líderes del congreso habían iniciado un proceso de impeachment. Este desenlace parece responder a los cálculos electorales a corto plazo de los legisladores, más que a un clamor popular”, afirmó Pérez Liñán (2014:35).

Ya consumada la destitución, varios artículos de la prensa internacional reflejaron una escasa repercusión en las calles del país. “En Asunción quedó una calma y una normalidad que contrasta con el presunto descontento que habría en algunos sectores de la población por la salida de Lugo”, reseñó la BBC⁷.

Posición en el Congreso

El triunfo de Lugo arrebató el poder al Partido Colorado, que había estado en el gobierno en las últimas seis décadas, mientras que los liberales controlaban pequeñas partes del estado. Ambos movimientos tienen una tradición clientelista, ideológicamente cercanos, predominantemente a la derecha (Marsteintredet, Llanos, Nolte, 2014).

⁷ Paraguay: ¿Por qué pocos protestaron por la salida de Lugo?
https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120623_paraguay_lugo_declive_politico_juicio_politico_vh

El ex obispo, cuyo salto a la política se basó en su defensa de los pobres, tenía el respaldo de formaciones de izquierda de escaso alcance electoral. En julio de 2007, acordó con el PLRA formar una coalición de centroizquierda llamada Alianza Patriótica por el Cambio (APC), y cedió al histórico partido la candidatura a la vicepresidencia. La fórmula junto a Federico Franco ganó con el 41% de los votos en primera vuelta.

Al asumir, la APC gobernó con minoría en el Congreso, que posee amplios poderes sobre el Ejecutivo por una constitución diseñada en reacción a los excesos del dictador Alfredo Stroessner (Nickson, 2008). Tanto el Senado como en la Cámara de Diputados, el Partido Colorado tuvo la bancada más grande, y aunque el PLRA aumentó sus escaños, el oficialismo tenía apenas tres representantes de los partidos más cercanos (el Movimiento Popular Tekojoja y el Movimiento al Socialismo). Así, Lugo se vio obligado a negociar políticas que lo alejaron de su electorado, y vio frustrada su promesa de la reforma agraria, principal eje de campaña.

En los primeros años de gobierno, el PLRA vio conveniente mantener el respaldo a Lugo, que contaba con una alta popularidad. Sin embargo, el partido obtuvo menos ministerios de los que pretendía y el vicepresidente Franco quedó relegado en el diseño de políticas, por lo que fueron apareciendo las tensiones en la coalición. Lugo terminó de perder su apoyo cuando nombró ministro del Interior a un miembro del Partido Colorado.

Entre 2008 y 2012, hubo 23 intentos de iniciar un juicio político o declaraciones de la oposición vinculadas a esa intención⁸. En 2012, sus detractores volvieron a presentar una acusación contra Lugo por “mal desempeño de sus funciones”, en base a un artículo constitucional, y en señalamiento a la responsabilidad política del presidente por las muertes en Curuguaty. En esta ocasión, los Liberales se unieron a la iniciativa.

El proceso fue presentado en la Cámara de Diputados el miércoles 20 de junio de 2012, cuando faltaban nueve meses para concluir el mandato de cinco años. Fue aprobado por 76 votos a favor, uno en contra y tres abstenciones. La acusación pasó al Senado, que otorgó 24 horas al presidente para exponer su defensa. El viernes 22 de junio, la cámara alta declaró culpable a Lugo por 39 votos positivos, cuatro negativos y dos abstenciones.

Situación económica

Durante buena parte de su mandato, Lugo gobernó con una economía en destacado crecimiento. Pese a que asumió en plena crisis internacional, las exportaciones paraguayas,

⁸ <http://www.paraguay.com/nacionales/las-23-amenazas-de-juicio-a-lugo-129833>

basadas en la soja, alcanzaban cifras históricas. El primer trimestre del 2008 (antes que asuma en julio), las ventas al exterior marcaron el récord de 945 millones de dólares, un aumento de 91% con respecto al mismo período de 2007.

En 2010, Paraguay tuvo un aumento del 14,5% de su PBI (una de las subidas más altas a nivel mundial), fundamentalmente por la venta de cereales y carne. Un año después, el crecimiento económico superó las expectativas del Banco Central, con una expansión cercana al 5%. En su mensaje anual ante el Congreso, Lugo destacó el incremento de las reservas internacionales del país y una reducción en los niveles de endeudamiento, aunque hizo una mención al aumento de la inflación, que rondaba el 10%.

En 2011, un año antes del impeachment, también se consiguió renegociar el tratado bilateral con Brasil sobre la hidroeléctrica Itaipú, uno de los mayores logros de su gobierno, con el que logró casi triplicar la recaudación anual sobre la venta de energía al gigante sudamericano.

El año 2012 marcó un retroceso para la economía paraguaya, por el desplome de la actividad agrícola y ganadera. El sector se vio afectado por malas condiciones climáticas y un brote de fiebre aftosa que mermó la exportación de soja y carne bovina.

Escándalos de corrupción

Lugo fue acusado de ser responsable político de la Masacre de Curuguaty, cuando policías quisieron desalojar a campesinos que ocupaban tierras a 250 kilómetros al noreste de Asunción. Once trabajadores rurales y seis policías murieron en circunstancias no del todo esclarecidas.

Previamente, la figura de Lugo se había visto afectada negativamente por cuatro demandas por paternidad en su primer año de gobierno, de las cuales reconoció a dos hijos. El escándalo le significó la pérdida de apoyo por parte de la Iglesia Católica.

Si bien Paraguay ocupa uno de los últimos lugares en el índice de percepción de corrupción, publicado por Transparencia Internacional (en el 2012, solo superó en América a Venezuela y Haití), el presidente no se vio envuelto en escándalos de este tipo. La oposición sí lo acusó de realizar excesivas giras al exterior, por sus más de 50 viajes oficiales.

Presión internacional

El proceso de impeachment “tomó por sorpresa a los observadores internacionales” por su rápido desarrollo y desenlace (Pérez Liñán, 2014:34). Antes del procedimiento, no hubo pronunciamientos diplomáticos que reclamen por la salida de Lugo.

Tras la apertura del juicio político, cancilleres de países de la Unasur viajaron a Asunción para intentar mediar en la crisis, pero no hubo cambios de postura entre los legisladores. “En ningún caso encontramos el más mínimo interés en la oposición de dialogar con nosotros y buscar una opción a la ejecución sumaria de un presidente”, afirmó el entonces ministro de Exteriores argentino, Héctor Timerman (Página/12, 24/06/2012).

Tras la destitución de Lugo, el Mercosur y la Unasur decidieron la suspensión de Paraguay por la violación de sus cláusulas democráticas hasta la realización de las elecciones del año siguiente. La OEA resolvió enviar una misión de observadores para la preparación de dichos comicios, pero no votó una medida como la tomada por los otros dos bloques.

Guatemala (2015)

Otto Pérez Molina renunció en septiembre de 2015, horas después de que el Congreso le retire la inmunidad presidencial y quede a disposición de la Justicia, en medio de escándalos de corrupción que ya habían costado el puesto a varios altos funcionarios y mermado la popularidad del mandatario, lo que presionó a los legisladores a pocos días de las elecciones generales.

Popularidad del presidente

Otto Pérez Molina asumió la presidencia de Guatemala a inicios del 2012 tras vencer en un ballotage a Manuel Baldizón, con el 53% de los votos válidos. Al cumplir 100 días de gobierno, registraba una popularidad de 89%. Un año después, estaba en 64%, pero en la segunda mitad de su mandato de cuatro años la aprobación comenzó a caer marcadamente.

Una vez estallado un escándalo de corrupción sobre el Instituto de Seguridad Social, en 2015, una encuesta del periódico La Prensa Libre lo ubicó como el mandatario peor calificado en los últimos 30 años en el país. El último balance trimestral de su gobierno arrojó una aprobación de 28%, la más baja de la gestión.

Escándalos de corrupción

Los escándalos de corrupción causaron varias renuncias en el gobierno de Pérez Molina en los meses previos a la propia salida del mandatario. A mediados de abril de 2015, la Fiscalía y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) revelaron el caso conocido como “La línea”, sobre una red dedicada al contrabando, fraude presupuestario y lavado de dinero que operaba en las principales aduanas a través de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). La investigación condujo a la renuncia y detención de la

vicepresidente Roxana Baldetti, y el levantamiento de inmunidad del mandatario, lo que lo llevó a presentar su dimisión. Sin embargo, Pérez Molina y sus aliados también sufrieron otros escándalos. Hubo denuncias de fraudes sobre los manejos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (con un contrato fraudulento con una proveedora y la muerte de 17 pacientes; el diputado Baudillo Hichos, sorteado para encabezar una comisión del Congreso para investigar al presidente, fue acusado de operar una red de nepotismo en el oriente del país; acusaron a jefes de la Policía Nacional Civil de tener millonarios contratos con empresas falsas.

“Los guatemaltecos recuerdan a su gobierno como el más corrupto en la historia democrática del país”, indicó en 2016 la agencia Deutsche Welle. A su vez, Renzo Rosal, politólogo de la unidad de incidencia política de la Universidad Rafael Landívar, opinó que se trataba de la crisis “más profunda del país en las últimas décadas”, y señaló a Pérez como gran culpable de la misma (El Mundo, 12/06/2015).

Protestas

En abril de 2015, luego del destape del caso “La línea”, comenzó una ola de manifestaciones callejeras que reclamaban la renuncia de las principales autoridades del país. En redes sociales, la etiqueta más usada fue la de “#RenunciaYa”, en alusión al mandatario y la vicepresidenta. Decenas de miles de personas se congregaron el 25 de abril en la Plaza de la Constitución (antigua sede de gobierno) de Ciudad de Guatemala y dieron inicio a meses de protestas.

La renuncia de Roxana Baldetti no aminoró las tensiones. Por el contrario, centró las demandas en la salida de Pérez. Similares manifestaciones se desarrollaron el 16 de mayo, el 30 de mayo y el 11 de junio, cada una de ellas con una asistencia de decenas de miles de personas.

La protesta se recrudeció con el avance de las investigaciones. El 27 de agosto, una semana antes de la renuncia, se realizó un paro nacional, días después de que el Congreso rechace retirar la inmunidad al mandatario. Una marcha llamada “la más grande de la historia de Guatemala” por la prensa local reunió a cerca de 100 mil manifestantes, con numerosos bloqueos de rutas en el interior del país. La convocatoria fue realizada por la Asamblea Social y Popular (un conjunto de decenas de colectivos y organizaciones campesinas), junto a organizaciones de la Iglesia y de agrupaciones de estudiantes (Nómada, 28/08/2015).

Posición en el Congreso

El Partido Patriota de Pérez Molina consiguió 56 escaños en la elección del 2011, insuficientes para una mayoría en la Legislatura, compuesta por 158 diputados. Así, la formación (sin peso

histórico) debió aliarse con pequeñas agrupaciones y aceptó legislar junto al principal partido de la oposición.

A partir de la crisis desatada en abril de 2015, el gobierno sufrió numerosas renunciaciones en el gabinete y en la bancada. El Congreso admitió por unanimidad la dimisión de la vicepresidenta.

A mediados de agosto, la Cámara de Diputados rechazó retirar la inmunidad a Pérez Molina (medida solicitada al parlamento por la Corte Suprema y la Comisión Investigadora), con la abstención del Partido Patriota, lo que generó rechazo entre los movimientos de protesta. En las siguientes manifestaciones, se popularizó la consigna “quiero mis 105 votos”, en referencia a la cifra necesaria para el derecho de antejucio.

Días después, la Comisión Pesquisadora del Congreso, conformada por dos legisladores oficialistas y tres opositores, recomendó el despojo de la inmunidad al mandatario, luego de escuchar los argumentos de los fiscales e investigadores. Los congresistas se vieron obligados a responder al clamor popular, incluso los oficialistas, debido a que solo unos días después, el 6 de septiembre, se realizarían los comicios generales para la elección del Ejecutivo y la renovación de todo el Legislativo. “Nadie, a días de las elecciones, se quiere disparar en el pie”, afirmó José Fernández Chenal, subjefe de bancada del PP, que todavía tenía 34 curules, 22 menos que al inicio del gobierno. El escudo legislativo que necesitaba Pérez para que la votación no prosperara era de 54 votos.

El martes 1 de septiembre, con 132 votos a favor y ninguno en contra, el Congreso le quitó el derecho de antejucio, lo que da luz verde a una investigación del Ministerio Público, pero no lo despoja del cargo. Un día después, Pérez Molina presentó su renuncia, que fue aceptada por el pleno.

Situación económica

Según datos del Banco Mundial, la economía guatemalteca se mantuvo estable en los años previos al 2015, con una consistente recuperación de la actividad tras la crisis financiera del 2008. En el 2014, el PBI tuvo un aumento de 4,2 por ciento⁹, la mejor tasa de crecimiento desde el 2007. Si bien el país tiene la economía más grande de Centroamérica, a nivel regional destaca por altos niveles de desigualdad y violencia. El gobierno de Pérez Molina no enfrentó turbulencias económicas. Pese a los escándalos, en 2015 el aumento del PBI fue apenas menor que en el año anterior, con un 4,14 por ciento.

⁹ <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=GT>

Presión internacional

En el origen y el desarrollo de la crisis fue clave el rol de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, instancia de la ONU que comenzó a trabajar en el 2006 con el objetivo de apoyar al Estado en la investigación de estructuras criminales. Las críticas que le realizaba Pérez Molina hicieron que los manifestantes reclamen al presidente a que prorrogue el mandato. Además, suscitaron pedidos internacionales para que los investigadores puedan continuar su labor, aunque se trató de una presión que no implicaba un pedido de renuncia o interrupción del mandato.

En simultáneo, Washington continuaba las negociaciones con los países del llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) la entrega de cerca de USD 1.000 millones en el marco del programa Alianza para la Prosperidad. Durante una visita a Guatemala, el entonces vicepresidente Joe Biden expresó: “La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala debe ser prorrogada; claro que es una decisión soberana, pero debe ser prorrogada si alguien espera que el congreso de EEUU se vaya a sumar a la iniciativa haciendo compromisos de miles de millones de dólares (...). La continuidad de CICIG es muy, muy, muy importante” (República, 03/03/2015).

Para el analista político Hugo Novales, de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales de Guatemala, el respaldo de la Casa Blanca a la Comisión fue considerable, pero no el principal factor en su continuidad. “No creo que la decisión del presidente Pérez Molina de extender el mandato de la CICIG descansó exclusivamente en esa posición del vicepresidente Biden sino en una opinión ampliamente compartida por muchos sectores de la sociedad guatemalteca y, por supuesto, por la opinión de varios gobiernos que han venido respaldando el trabajo de la Cicig financiera y políticamente”, apuntó (BBC, 03/09/2015).

Brasil (2016)

El Senado brasileño destituyó a Dilma Rousseff en junio de 2016 tras un extenso proceso bicameral por una acusación de maniobras fiscales, en el marco de una recesión económica, un enorme escándalo de corrupción que involucró a todo el arco político del país y masivas protestas callejeras que exigían la salida de la mandataria.

Popularidad de la presidenta

Dilma Rousseff, que llegó a alcanzar una popularidad del 63% en su primer gobierno, comenzó su segundo mandato en 2015 con una creciente desaprobación. En julio de ese año, su imagen

positiva cayó a 9%, el índice más bajo para un presidente en la historia reciente de Brasil (según la consultora Ibope), afectada por escándalos de corrupción y una economía frenada.

La desaprobación de su gobierno en agosto, del 71%, también fue récord entre los registros históricos, por encima del peor momento de Collor de Melo, quien llegó a 68% en 1992, el año de su juicio político (Folha, 06/08/2015). En promedio, la aprobación entre 2015 y el primer semestre de 2016 no superó el 20%. Además, la consultora Datafolha también reportó que el 66% de los brasileños consideraba que el Congreso debería abrir un proceso de impeachment. Este nivel se mantuvo estable durante todo el desarrollo del juicio político, con un pico de 68 y un piso de 60 por ciento.

Situación económica

En el discurso inaugural de su segundo mandato, Rousseff prometió controlar la inflación, organizar las cuentas públicas y reanudar el crecimiento económico sin poner en riesgo los avances sociales logrados en su primera gestión y durante los gobiernos de Lula da Silva. El último año de su primer gobierno registró una economía casi estancada (+0,5%), el peor rendimiento hasta entonces de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), con la excepción del 2009, año afectado por la Gran Recesión.

“Vamos a buscar un ambiente más favorable para los negocios, concentrados en dos prioridades: el mantenimiento del empleo y la valorización del salario mínimo”, adelantó ante el Congreso, con la promesa de ampliar las inversiones y elevar la productividad. Dilma nombró para el Ministerio de Economía a Joaquim Levy, un economista de posturas liberales y que incluso había colaborado con la campaña de su rival, Aécio Neves.

En el primer año del segundo mandato, la economía brasileña entró en recesión con la peor baja del PBI desde 1981, -3,56%, según datos del Banco Mundial¹⁰. Para el segundo año, el que Rousseff gobernó hasta mayo, la caída fue levemente menor (-3,3 por ciento). En estos dos años, además, la inflación fue más alta que en toda la década previa, con alzas de precios de 9 y 8,7 por ciento.

Escándalos de corrupción

En 2013 se iniciaron las investigaciones y en 2014 las operaciones policiales de Lava Jato, nombre con el que se conoció a la trama de corrupción de la petrolera estatal Petrobras, la mayor compañía de Brasil y una de las firmas nacionales más grandes de la región. Se trató de una

¹⁰ <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&locations=BR>

extensa red de sobornos, fraguada entre 2004 y 2013, que desvió miles de millones de dólares de contratos “inflados” del Estado e involucró a figuras de prácticamente todo el arco político brasileño, considerado como el escándalo de corrupción más grande de la historia del país.

Dilma fue ministra de Minas y Energía entre 2002 y 2005, y presidente del Consejo de la Presidencia de Petrobras entre 2005 y 2010, período crítico en el esquema de corrupción. No obstante, la mandataria fue exculpada de toda responsabilidad por una comisión investigadora del Congreso (con mayoría oficialista), que no halló pruebas sobre una participación suya en el esquema delictivo.

En el inicio de su segundo gobierno, la presidente anunció en su discurso un paquete de leyes para combatir la corrupción y buscó mantenerse al margen de las investigaciones. Sin embargo, los fiscales y jueces del caso fueron estrechando el cerco en torno a Lula da Silva, con la imputación de delitos de lavado de dinero y ocultación de patrimonio. Ante tal panorama, Rousseff lo nombró ministro, lo que le otorga fueros, pero un magistrado del Tribunal Supremo invalidó la designación afirmando que “trató de ayudar al político a huir de la justicia”.

En cuanto al proceso de juicio político, los argumentos iniciales señalaron una presunta inacción para fiscalizar las irregularidades de Petrobras. Sin embargo, finalmente la mandataria fue acusada puntualmente de dos cargos: ampliación del presupuesto público sin autorización del Congreso y maniobras fiscales de 2015 en las que el gobierno tomó un préstamo de un banco estatal, algo prohibido por la ley. Los juristas aseguraron que se trata de un crimen de responsabilidad (denominación necesaria para una destitución, según la Constitución), mientras que Dilma y sus allegados resaltaron que no se trata de casos de corrupción y consideraron que las maniobras han sido usadas también por otros gobiernos y que fueron realizadas en el primer mandato, ya finalizado.

Protestas

Con una popularidad en baja, una economía en recesión y un masivo escándalo de corrupción en desarrollo, el descontento no tardó en trasladarse a las calles. El gobierno ya había enfrentado protestas antes del Mundial de fútbol de 2014 organizando en el país, pero la intensidad fue en aumento.

El 15 de marzo de 2015, menos de tres meses después del inicio del segundo mandato, movimientos opositores convocaron a una marcha que reunió a al menos un millón de manifestantes (Folha, 15/03/2015), en la que fue la mayor protesta desde el retorno de la democracia en el país, la mayoría de ellos en Sao Paulo y de clase media.

Las movilizaciones tenían a “¡Fuera Dilma!” como una de sus principales consignas, aún antes de que se inicie formalmente el proceso de impeachment, y lograron una convocatoria masiva en actos de abril, agosto y diciembre de ese año.

Una de las mayores organizaciones fue el movimiento Vem pra Rua (ven a la calle), surgido a fines de 2014 como una articulación de las manifestaciones más pequeñas y sirvió para aglutinar en redes sociales los llamados a la protesta, así como declaraciones de políticos que se manifestaban en contra de Rousseff. En abril de 2015, el movimiento se declaró a favor de la destitución de la mandataria y posteriormente creó una herramienta virtual que instaba a usuarios a presionar a los diputados que aún se mostraban indecisos sobre la votación.

El 13 de marzo de 2016, un mes antes de la votación que confirmó la apertura del juicio político y la suspensión de Rousseff, el récord de manifestantes fue largamente superado, con una protesta de al menos 3,3 millones de personas en todo el territorio nacional, según la policía, y de 6,7 millones, según los organizadores de la protesta, convirtiéndose en la mayor marcha de la historia del país.

En paralelo, también se convocaron actos a favor de la gestión de Rousseff y “en defensa de la democracia” ante lo que los militantes del Partido de los Trabajadores consideraban un “golpe”. De estas movilizaciones participaron la Central Única de los Trabajadores, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, la Unión Nacional de los Estudiantes, la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura y la Marcha Mundial de las Mujeres, entre otras agrupaciones. Sin embargo, el movimiento de respaldo a Dilma no tuvo la masividad de su contraparte. En cinco de seis fechas (convocadas con cercanía con respecto a la de los opositores), no lograron superar la mitad de la asistencia lograda por el movimiento anti PT, y en algunos casos fue inferior al 10 por ciento.

Posición en el Congreso

El país más populoso de la región tiene también al Congreso más fragmentado del subcontinente, debido principalmente a las reglas de representación proporcional en la Cámara baja, el federalismo y una ley electoral laxa en cuanto a alianzas políticas (Hiroi y Renno, 2014).

Tras las elecciones del 2014, cuando Dilma Rousseff ganó la reelección con una estrecha ventaja en el ballotage, el Parlamento bicameral fue conformado por más de 30 movimientos políticos. Tal multiplicidad de partidos impulsa la conformación de alianzas extensas, que tienden a ser “mucho más laxas, con partidos en la coalición que van de la izquierda ideológica a la derecha” (Hiroi y Renno, 2014:361) Entre 1982 y 2012, el número promedio de partidos miembros de la

coalición oficialista en Brasil fue de 5,97, mientras que en la mayoría del resto de países de América Latina en el mismo período fue menor a 2 (Banco Mundial, 2015).

La coalición Com a Força do Povo (antes llamada Para o Brasil Seguir Mudando) postuló con la unión de nueve fuerzas políticas y consiguió el 60,6% de las bancas en la Cámara de Diputados y el 61,7% en el Senado. Sin embargo, el PT fracasó en su intento de elegir a las autoridades de la Cámara de Diputados y la presidencia recayó en Eduardo Cunha (del PMDB), un político con un perfil más independiente, que había hecho severas críticas a Rousseff y al PT y que terminó ocupando un rol clave en el proceso de impeachment.

Cunha estaba cerca de la destitución por acusaciones de corrupción cuando, tras varios pedidos, finalmente admitió a trámite un pedido de impeachment contra la mandataria. Días después, el vicepresidente, Michel Temer, también del PMDB, hizo pública una carta en la que reclamó a Dilma por su “absoluta desconfianza” hacía él y su partido político, que consideró “incompatible con lo hecho para mantener el apoyo personal y partidista a su gobierno”.

El proceso de destitución inició con la formación de una comisión especial de 65 diputados de todos los partidos. En este grupo ya se vieron reflejadas fracturas con respecto a la alianza que inició la legislatura. Antes de la votación, el PMDB anunció su salida de la coalición oficialista, y el dictamen fue favorable al impeachment, por 38 votos a 27.

En el pleno de la Cámara Baja, Dilma requería el respaldo de un tercio de los votantes para bloquear el proceso (171 de 513 congresistas). Sin embargo, el PT no solo sufrió la pérdida de los 68 votos del PMDB: este partido también negociaba con aquellos indecisos de los grupos más pequeños para que voten en contra de la presidente. Según la revista Veja, la agrupación ofrecía cargos en el eventual gobierno de Temer a cambio del retiro del apoyo a Rousseff¹¹. Posteriormente, 367 diputados votaron a favor de enjuiciar a la mandataria, 137 en contra y 7 se abstuvieron.

En el Senado, el proceso fue admitido con 55 votos a favor y 22 en contra, y la presidente fue suspendida de sus funciones. En último término, Rousseff fue destituida el 31 de agosto con 61 votos a favor (15 partidos políticos) y 20 en contra (los 10 votos del PT, el voto del Partido Comunista, el voto de Rede Sustentabilidade y ocho senadores que votaron separados de su bancada).

¹¹ <https://web.archive.org/web/20160411021059/http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/ex-lider-de-governo-juca-ja-negocia-cargos-em-nome-de-temer>

Presión internacional

En abril de 2016, mes en el que se formó la comisión de diputados y se abrió formalmente el proceso para el juicio político, hubo varias expresiones desde el exterior.

Luis Almagro, secretario general de la OEA, se expresó en contra del juicio político y consideró que no hay una acusación “bien fundada” contra Rousseff. “Hoy eso no existe, y es muy deshonesto plantearlo en estos términos”, señaló. Tras esa declaración, viajó a Brasil para mostrar su respaldo a la mandataria.

Luego del voto de la comisión, la Unasur, a través de su secretario general, Ernesto Samper, rechazó la apertura del impeachment. “La decisión adoptada ayer por la Cámara de Diputados de Brasil de continuar el proceso de destitución de la Presidenta Rousseff, sin que haya existido indicio o discusión de fondo durante el debate sobre supuestos delitos, constituye un motivo de seria preocupación para la región”, afirmó la Secretaría General en un comunicado. El ex presidente colombiano indicó que los miembros del bloque “trasladaron su preocupación al Senado”.

Además, los representantes de los países que integran Unasur, expresaron su inquietud a la Cámara Alta y solicitaron que “actúe en conciencia como juez”. En ese sentido, advirtió que una destitución “puede llegar a afectar seriamente la democracia regional y la seguridad jurídica hemisférica”.

A fines de abril, Rousseff llegó a Nueva York en el marco de la firma del Acuerdo de París y usó el viaje para denunciar un intento de “golpe de estado”. Según publicó la Agencia Brasil, se trató de una estrategia para “crear presión internacional” y “ganar apoyo popular”¹². Tras su aparición en la ONU, Dilma expresó su deseo de que el Mercosur y la Unasur analicen el proceso, con una insinuación sobre la aplicación de la cláusula democrática.

En mayo, con Rousseff ya suspendida del cargo, el gobierno de Estados Unidos hizo oficial su postura. “No creemos que sea un golpe de Estado suave o de otro tipo. Lo que ha ocurrido en Brasil se ha hecho siguiendo el proceso legal constitucional y respetando completamente la democracia”, dijo el representante interino de Estados Unidos ante la OEA, Michael Fitzpatrick (EFE, 18/05/2016).

Una vez consumada la destitución, hubo expresiones de reconocimiento y otras de rechazo. El presidente argentino, Mauricio Macri, indicó que su gobierno “respeta el proceso institucional”,

¹² <https://www.elcomercio.com/actualidad/dilmarousseff-nuevayork-campana-brasil-juiciopolitico.html>

una declaración similar a la de la administración de la chilena Michelle Bachelet, que manifestó su confianza en que “Brasil resolverá sus propios desafíos a través de su institucionalidad democrática”. El mandatario paraguayo, Horacio Cartes, señaló que ya estaba en diálogo con el nuevo mandatario, Michel Temer. El gobierno de Barack Obama sostuvo que el impeachment “se produjo dentro del marco constitucional del país”, por lo que dijo “respetar” la decisión del Senado. Por su parte, los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia manifestaron su condena al desenlace del impeachment y retiraron a sus embajadores.

Venezuela (2017)

Entre abril y agosto de 2017, Nicolás Maduro afrontó masivas protestas opositoras que fueron violentamente reprimidas por las fuerzas de seguridad, con un saldo de más de un centenar de muertos y miles de heridos y detenidos, lo que generó una dura condena de buena parte de la comunidad internacional. El rechazo al chavismo creció por la aguda crisis económica y los escándalos de corrupción, pero los intentos de la Asamblea Legislativa por destituir al presidente no prosperaron, ya que la Justicia le había retirado los poderes constitucionales por considerarla en desacato.

Popularidad del presidente

Nicolás Maduro ganó las elecciones presidenciales de abril del 2013, convocadas tras la muerte de Hugo Chávez, con el 50,6% de los votos, 1,5 puntos más que su rival, Henrique Capriles. Inició su gobierno con una aprobación que superaba el 40%, pero para fines del año siguiente, su popularidad ya había caído al 30%. Si bien la consultora Datanálisis, encuestadora habitualmente citada por líderes de oposición, mostraba un desplome de su imagen, la consultora Hinterlaces, más cercana al gobierno, también reportaba una caída de 18 puntos en la imagen del mandatario.

Para julio de 2016, cuando la oposición impulsaba un proceso de referéndum revocatorio, el 80% de la población respaldaba un fin anticipado del gobierno (El Mundo, 03/07/2016). En tanto, Hinterlaces reportó que el 77% de los encuestados consideraba que el 2016 fue un peor año que 2015 en cuanto a su bienestar económico.

En el tercer trimestre de 2017, cuando se desarrollaba una ola masiva de protestas opositoras, la aprobación del gobierno de Maduro tocó un piso 26 por ciento, la cifra más baja de su mandato. No obstante, en los siguientes trimestres levantó algunos puntos y llegó a superar el 30% para mediados de 2018.

Situación económica

Desde el 2013, la economía venezolana ha estado en una caída cada vez más pronunciada, con el PBI decreciendo hasta más de un 15% en el 2016 y 2017, según estimaciones y proyecciones del FMI, ya que el Banco Central de Venezuela dejó de divulgar y proveer datos oficiales en 2015.

Recién en 2019 las autoridades publicaron nuevas cifras: una caída del PBI de 52,3% desde el inicio del gobierno de Maduro y un salto inflacionario de 181% en 2015 a 130.060% en 2018. No obstante, las cifras oficiales están alejadas de las estimaciones de la Asamblea Nacional, consultoras privadas y organismos multilaterales, que reportaron una inflación superior a 1.000.000% en el 2018. Ese año, el economista jefe del FMI para el hemisferio occidental, Alejandro Werner, indicó que la crisis que azota a Venezuela es “una de las mayores que hemos visto en la historia de la economía moderna” (AFP, 02/05/2018).

La actividad económica venezolana, basada fuertemente en la exportación de crudo de petróleo (que aporta más del 90% de las divisas extranjeras), se vio afectada negativamente por el descenso del precio del barril y una considerable caída de la producción local, reflejada en los reportes mensuales de la Organización de Países Exportadores de Petróleo. Hasta antes de las sanciones de Estados Unidos contra el sector petrolero de Venezuela, desplegadas en 2019, expertos internacionales señalaron a una mala gestión, problemas de corrupción y una falta de mantenimiento de la infraestructura como principales razones del desplome de la extracción diaria, que en 2017 cayó a niveles de la década de 1980, con menos de 2 millones de barriles diarios.

Además, la crisis económica llevó a una grave escasez de alimentos y medicinas. La red Médicos por la Salud y la ONG Observatorio Venezolano de Salud realizaron en 2016 un estudio¹³ en 86 hospitales públicos de 38 ciudades y reportaron una escasez severa o ausencia absoluta de medicamentos básicos, y una falta de insumos quirúrgicos en el 81% de centros de salud.

Posición en el Congreso

Si bien Maduro ganó las elecciones en 2013 con el 50,6% de los votos, la Asamblea Nacional no renovó sus escaños en dichos comicios, sino dos años después. En 2015, la oposición logró su primera victoria electoral en 17 años, tras una ola de triunfos del chavismo en las urnas. La coalición Mesa de Unidad Democrática consiguió el 56% de los votos, que le valieron 112 de los 167 asientos en el Parlamento. Tal cantidad de legisladores le otorgaba a la oposición la mayoría

¹³ <https://www.encuestanacionaldehospitales.com/2017>

calificada (dos tercios de la Cámara), que habilita varias medidas no disponibles para una mayoría simple, como convocar a una Asamblea Constituyente, elegir o remover jueces del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) o rectores del Consejo Nacional Electoral.

Dos semanas después de los comicios, y antes de que los diputados electos juramenten en su cargo, el PSUV presentó una impugnación a la elección de ocho asambleístas de los estados de Amazonas, Aragua y Yaracuy. De las siete denuncias, una fue declarada procedente y afectó a tres diputados electos por la MUD del estado Amazonas, y uno del PSUV. La oposición calificó el hecho como un “golpe judicial”, ya que sin estos tres escaños la bancada de la MUD quedaba por debajo de la mayoría calificada. El TSJ ordenó suspender la proclamación de resultados en dicha circunscripción, decisión aplaudida por el gobierno. Sin embargo, la oposición juramentó de todas formas a los legisladores afectados.

En 2017, meses después de un fallido intento de la oposición por realizar un referéndum revocatorio contra Maduro, se intensificó la lucha entre poderes.

El Tribunal Supremo, que ya había declarado en “desacato” a la Asamblea Nacional por el conflicto de los diputados impugnados, emitió una decisión en la que anulaba las funciones del Congreso y se las atribuyó a sí mismo. Según explicaron los magistrados, sus acciones no estaban disolviendo la Asamblea, sino que “estarían supliendo sus labores” hasta que ésta hiciera los procedimientos necesarios para salir de su estado de desacato. La eliminación de las competencias del Parlamento fue catalogada por la entonces Fiscal General de la República, Luisa Ortega Díaz, como una “ruptura del orden constitucional”. Luego de la rotunda condena de la oposición y algunas declaraciones provenientes del extranjero, el TSJ dio marcha atrás y suprimió el contenido de las sentencias. Nicolás Maduro señaló este “impase” como una muestra de “plena independencia” de poderes en Venezuela.

El 1 de mayo, un mes después de que estalle la ola de protestas, Maduro convocó una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), una decisión que, según algunos juristas, excede las prerrogativas de la carta magna, ya que el mandatario solo estaría habilitado a impulsar un referéndum con dicho fin (Notitotal, 02/05/2017). La oposición decidió desconocer este proceso y no participó de los comicios y si bien el oficialismo no contaba con popularidad, la convocatoria repartió mayor representación entre sectores afines y en los bastiones chavistas provinciales.

La instauración de este nuevo órgano dejó en virtual inoperancia a la Asamblea Nacional, dominada por la oposición, ya que la ANC se atribuyó la facultad de legislar. “Todos los órganos del poder público se encuentran subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente”, aseguró

su primera presidente, la ex canciller Delcy Rodríguez. El establecimiento de la ANC, pese a las denuncias sobre su legitimidad, terminó por ahogar las protestas opositoras. El Parlamento ha continuado funcionando, con medidas como el decreto de “abandono de cargo” de Maduro y llamado a elecciones, o el nombramiento del legislador Juan Guaidó como presidente interino, pero el chavismo ha desconocido cada medida tomada por el Congreso.

Protestas

Entre abril y agosto de 2017, Venezuela vivió cuatro meses de intensas protestas opositoras en las calles del país, enfrentadas con una fuerte represión por parte de las fuerzas de seguridad. En ese período, el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS) contabilizó 6.729 manifestaciones en todo el territorio¹⁴, un promedio de 56 movilizaciones diarias, lo que representa un aumento de 157% con respecto al mismo período del año previo.

El OVCS también registró la muerte de 163 personas, muchas de ellas en escenarios de represión. La cifra es superior a la reconocida por el Ministerio Público, de 129 víctimas fatales.

La oposición y activistas de Derechos Humanos denuncian el alcance del Plan Zamora, descrito por el gobierno como “un plan estratégico conjunto para responder a posibles eventos adversos o intervención extranjera que ponga en riesgo la seguridad del país” (BBC, 10/05/2017). Antonio Benavides, comandante de la Guardia Nacional Bolivariana, indicó que la iniciativa prevé “la incorporación del pueblo” para la normalización de la situación, declaración que sus críticos toman como una alusión a la actividad de los colectivos chavistas, grupos parapoliciales armados que han participado de enfrentamientos contra manifestantes. El OVCS reportó que los colectivos realizaron acciones violentas en al menos 523 protestas.

Los principales reclamos apuntaban a la realización de comicios inmediatos, la inhabilitación de los jueces de la Corte Suprema y autoridades electorales, la liberación de los presos políticos y la aceptación de ayuda humanitaria internacional para la entrega de alimentos y medicinas.

Tras más de 100 días de marchas y enfrentamientos, la oposición realizó una consulta popular que contó con la participación de más de siete millones de venezolanos que manifestaron su rechazo a un cambio de la Constitución. Sin embargo, la consulta no fue reconocida por el gobierno, que concretó la elección de la Asamblea Nacional Constituyente. Una vez instalado

¹⁴ <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/sin-categoria/venezuela-6-729-protestas-y-157-fallecidos-desde-el-1-de-abril-de-2017>

este órgano, la intensidad y afluencia de las protestas se redujo considerablemente, por lo que la oposición dejó de realizar convocatorias frecuentes.

Escándalos de corrupción

El índice de percepción de corrupción de 2017, publicado por Transparencia Internacional¹⁵, volvió a ubicar a Venezuela como el peor país de la región, con 18 puntos, frente al promedio regional de 44. Son varios los escándalos de corrupción que sacuden a las autoridades venezolanas.

Uno de los casos más resonantes por su alcance social es el del manejo de alimentos subvencionados, que se reparten a través de los CLAP (Comité Local de Abastecimiento y Producción) y cuya administración está a cargo de las Fuerzas Armadas. Según una investigación de la agencia AP¹⁶, el gobierno permite a los militares el control de alimentos, en medio de la crisis de escasez, para evitar que haya una insurrección.

En tanto, Venezuela es el segundo país donde la constructora Odebrecht repartió más dinero en sobornos, cerca de 100 millones de dólares entre 2006 y 2015, según las pesquisas realizadas en Brasil. Los montos fueron repartidos a “funcionarios e intermediarios del Gobierno” para “obtener y retener contratos de obras públicas” (El País, 19/08/2017). Cuando la ex fiscal general Luisa Ortega huyó del país, advirtió a los investigadores que “cualquier información que envíen al Ministerio Público (de Venezuela) servirá para todo lo contrario (...) atentar contra la fuente” y aseguró que la trama “involucra al señor Nicolás Maduro y a su entorno”.

También, el gobierno estadounidense ha realizado múltiples acusaciones y ha abierto varios procesos por presuntos vínculos de narcotráfico entre altas esferas del gobierno, como el líder chavista Diosdado Cabello o los hijastros de Nicolás Maduro, y organizaciones criminales.

Presión internacional

El enfrentamiento entre el Legislativo y Ejecutivo fue llevado desde su inicio a instancias internacionales como la OEA y la ONU, cuando la oposición denunció un “golpe judicial” tras el intento de anular el nombramiento de tres diputados luego de las elecciones parlamentarias del 2015.

¹⁵

https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2017_muestra_una_fuerte_presencia

¹⁶ <https://apnews.com/64794f2594de47328b910dc29dd7c996/Venezuela-military-trafficking-food-as-country-goes-hungry>

En 2017, cuando el TSJ se atribuyó las funciones de la Asamblea Nacional, una gran cantidad de organismos y gobiernos se manifestaron en contra de la decisión.

Luis Almagro, secretario general de la OEA, denunció “el autogolpe de Estado perpetrado por el régimen venezolano contra la Asamblea Nacional”, y días después la Asamblea General instó en sesión extraordinaria una resolución que instaba al gobierno de Venezuela a restaurar “la plena autoridad” de la Asamblea Nacional.

El alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos instó al Supremo a reconsiderar su decisión y la Unión Europea pidió que haya un “calendario electoral claro”, con llamados a “respetar la Asamblea Nacional y a todos sus miembros”.

Varios países llamaron a consulta a sus embajadores, en tanto que Chile y Perú los retiraron “definitivamente”. En tanto, Estados Unidos denunció que la “usurpación” del Poder Judicial es “una ruptura de las normas democráticas”. Un mes después, Washington emitiría sanciones contra el presidente del TSJ, Maikel Moreno, y los siete miembros de la Sala Constitucional.

Si bien Nicolás Maduro se quejó de lo que llamó un “linchamiento político” internacional, las críticas, tanto internas como internacionales, empujaron a la decisión tomada por el TSJ de dar marcha atrás y anular la atribución de funciones legislativas. Tras esta decisión, los cancilleres de los estados miembros del Mercosur realizaron una reunión de emergencia y consideraron que se trató de una “ruptura del orden democrático”, por lo que instaron a Venezuela a garantizar la separación de poderes, liberar a los “presos políticos” y respetar el cronograma electoral.

Durante los meses de protesta, organizaciones como Amnistía Internacional y Human Rights Watch emitieron duros informes sobre la violencia de la represión contra los manifestantes. El entonces alto comisionado para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad al Hussein, cuyo equipo no recibió autorización para ingresar a Venezuela, subrayó que el uso de la fuerza no ha calmado a la serie de protestas, sino que “la ha alentado”.

En la crisis también intervino el Vaticano, luego de una solicitud de ex presidentes de la región que pidieron su mediación. “La Santa Sede continúa considerando que una negociación seria y sincera entre las partes, basada en unas condiciones muy claras, comenzando por la celebración de las elecciones constitucionalmente previstas, podría solucionar la grave situación de Venezuela”, respondió la Secretaría de Estado de la Iglesia, en referencia a los comicios regionales que estaban en suspenso desde 2016.

Cuando el chavismo convocó las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente, se produjo una nueva ola de condenas internacionales.

La ONU, a través de un vocero, afirmó que cualquier proceso o reforma constitucional en Venezuela debe ser transparente y abrazar “los elementos esenciales de la democracia”.

La Unión Europea anunció tras los comicios que no reconocería a la ANC “debido a que tiene preocupaciones sobre su legitimidad y efectiva representatividad”.

El secretario general de la OEA consideró que el proceso es “absolutamente nulo” y pidió no reconocer la autoridad de la Constituyente. No obstante, la Asamblea General no alcanzó un consenso para adoptar una resolución que condene el proceso (La Nación, 22/06/2017).

El Mercosur anunció la suspensión a Venezuela por “la ruptura del orden democrático”, y argumentó la decisión “en función de las acciones del gobierno de Nicolás Maduro y es un llamado para el inmediato inicio de un proceso de transición política”.

Horas después de las elecciones, Estados Unidos impuso sanciones contra Nicolás Maduro, congelando todos los activos sujetos a la jurisdicción de los Estados Unidos. Posteriormente, el Departamento del Tesoro congeló los bienes de ocho funcionarios vinculados al proceso electoral.

Sin embargo, Venezuela mantuvo el firme respaldo de dos actores internacionales de alto peso como Rusia y China. Ante la condena de Occidente, la cancillería rusa expresó: “Esperamos que los actores regionales y de la comunidad internacional, que están dispuestos a no reconocer los resultados de las elecciones venezolanas e intensificar la presión económica sobre Caracas, muestren contención y renuncien a sus planes destructivos capaces de profundizar la división en la sociedad”. Por su parte, el gobierno de Xi Jinping, que reitera su política de no injerencia, sostuvo que la votación se realizó “en general de forma estable”. En el plano regional, Cuba reafirmó su respaldo a Caracas y el gobierno de Evo Morales en Bolivia fue uno de los más claros defensores del chavismo en las reuniones de la OEA.

Perú (2018)

Pedro Pablo Kuczynski renunció en marzo de 2018 antes de una votación de destitución a casi dos años de iniciado su mandato, en el que su partido tuvo menos del 15% de los escaños. Con una economía ralentizada, baja aprobación y sin grandes escándalos de corrupción, había superado un primer intento de vacancia, pero tres meses después se conoció que negoció con

legisladores opositores a cambio de un indulto al ex autócrata Alberto Fujimori, lo que sepultó su continuidad en el cargo.

Popularidad del presidente

Pedro Pablo Kuczynski inició su gobierno en julio de 2016 con una aprobación que alcanzaba el 40%. Sin embargo, al cabo de un año de gestión la aprobación cayó por debajo del 20%.

Si bien llegó a tener un alza que analistas vincularon a la actuación del gobierno tras el desastre natural del fenómeno de “El Niño Costero” en el norte del país, no tardó en retomar el rumbo negativo. En enero del 2018, luego de otorgar el indulto a Alberto Fujimori, preso por crímenes de lesa humanidad, la desaprobación llegó a un pico de 79 por ciento. En su último trimestre en el poder registró una aprobación de 11%.

Situación económica

En los 20 meses de gobierno de Kuczynski, la economía peruana continuó una senda de crecimiento, aunque se vio ralentizada. Tras asumir en julio de 2016, completó el año con un incremento del PBI de 4%. En 2017, la evolución fue de 2,5% y el pronóstico para el 2018 era de 3,5 por ciento, por debajo de las promesas de campaña llevar el crecimiento a 5%.

Según un reporte del Instituto Peruano de Economía, el menor aumento de la actividad se debió a débil ejecución de la inversión pública, el impacto del fenómeno de El Niño costero, los escándalos de corrupción del Caso Lava Jato y una falta de inversión privada (El Comercio, 26/03/2018).

La inflación se mantuvo baja, cercana al 1,3%, y tampoco hubo cambios de consideración en el índice de pobreza, en torno al 20 por ciento.

Posición en el Congreso

El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski inició con una débil representación en el Congreso. El líder de Peruanos Por el Cambio (formada bajo las iniciales del nombre de su líder, PPK) ganó los comicios en un estrecho ballotage frente a Keiko Fujimori, pero en la primera vuelta su agrupación obtuvo solo el 16,4% de los votos para el Congreso. Además, debido a la distribución de escaños por regiones, no fue la segunda sino la tercera minoría legislativa, mientras que el fujimorismo, con el 36% de los votos, consiguió una mayoría dominante en la Cámara: 73 escaños de 130, frente a 18 del oficialismo y 20 del izquierdista Frente Amplio.

La oposición, compuesta por el fujimorismo y el aprismo, interpeló a varios ministros en el primer año de gobierno, citándolos a declarar por diversos temas de gestión. Kuczynski y Keiko Fujimori sostuvieron una reunión en diciembre de 2016 con la mediación del cardenal Juan Luis Cipriani y otra en julio de 2017, pero el diálogo no resultó en un alivio de las tensiones entre los poderes del Estado.

En noviembre de 2017, el Latin American Weekly Report informó: “Perú podría estar llegando a un punto de inflexión. Desde que Keiko Fujimori perdió por un estrecho margen las elecciones presidenciales de junio de 2016, su partido Fuerza Popular ha sido acusado en numerosas ocasiones de abusar de su poder como fuerza dominante en el Congreso en detrimento de la democracia peruana; ahora se le acusa abiertamente de orquestar un golpe institucional”.

En diciembre, a 18 meses de iniciado el gobierno, el Congreso admitió a trámite un primer pedido de vacancia presidencial, figura por la que el legislativo puede destituir al mandatario invocando su incapacidad moral o física. La decisión fue aprobada por 93 votos a favor y 17 en contra. Dos días después, el mandatario se presentó con su abogado en el recinto para ejercer su defensa. Tras casi 14 horas de debate, no se alcanzó el mínimo de 87 votos para aprobar la vacancia.

Al cabo de pocos días, el 24 de diciembre, Kuczynski concedió un indulto humanitario a Alberto Fujimori, condenado por crímenes de lesa humanidad, decisión criticada por organizaciones de Derechos Humanos y partidos de izquierda e incluso en su propia formación, con renuncias de ministros y legisladores. Tres meses después, se revelaron videos en los que se ve cómo el oficialismo negoció la compra de votos de una facción fujimorista en el pedido de vacancia. La apertura de un nuevo proceso de destitución se aprobó con 105 votos a favor, más de los suficientes para determinar la salida del presidente. Kuczynski renunció antes de la inminente votación, y publicó una carta en la que aludió a una “constante obstaculización por parte de la mayoría legislativa desde el primer día” de su gobierno y un “clima de ingobernabilidad”.

Protestas

El gobierno de Kuczynski enfrentó algunas protestas sectoriales (entre ellas, una importante huelga de maestros y un paro agrario en su segundo año de gestión), más la persistente conflictividad social en zonas mineras, pero ningún paro general o protestas que tengan como reclamo específico su renuncia, pese a su baja aprobación.

Luego de otorgarle el indulto a Alberto Fujimori, se realizaron varias marchas organizadas por activistas de derechos humanos, con consignas que pedían la salida del mandatario. Según un

sondeo de enero de la consultora Datum, un 78% de los peruanos encuestados consideraba que el perdón presidencial fue otorgado por una negociación con un sector de fujimoristas que le permitió a Kuczynski salvarse de la destitución, sospecha que luego sería confirmada.

Escándalos de corrupción

En diciembre de 2017, antes del primer intento de destitución, la constructora Odebrecht informó al Congreso que había pagado casi USD 5 millones a dos firmas vinculadas al presidente, por siete consultorías que realizadas entre 2004 y 2007. Algunas de ellas fueron hechas cuando Kuczynski era ministro de Alejandro Toledo (2001-2006).

En marzo de 2018, mes de su renuncia, se conoció que el presidente había transferido más de 600 mil dólares a su chofer por 11 años de trabajo, un monto muy superior al correspondiente a un sueldo promedio de un conductor o asistente (Correo, 15/03/2018). El caso sería en 2019 uno de los motivos por los que se ordenó la detención preliminar de Kuczynski.

Días después de la denuncia, una serie videos grabados por cámaras ocultas hizo públicas las negociaciones de funcionarios del gobierno con congresistas fujimoristas para que voten por la permanencia de Kuczynski, en disidencia con la postura partidaria, a cambio de obras para las provincias que representan.

Presión internacional

En la crisis política de diciembre de 2017, ante el primer intento de destitución por parte del Congreso, Kuczynski, quien fue el primer mandatario latinoamericano en ser recibido por Donald Trump en la Casa Blanca, invitó a una delegación de la OEA para que haya veedores externos en el proceso legislativo, solicitud aceptada por el secretario general.

Para el proceso de marzo, no hubo mayores pronunciamientos internacionales. Dentro de las escasas repercusiones desde el exterior, el gobierno chileno manifestó que “respeto” y “lamenta” la renuncia del presidente, y el gobierno colombiano expresó su seguridad en que la transición “se dará en el marco de los principios democráticos”. Pocas semanas después, en abril, se realizó en Lima la VIII Cumbre de las Américas, sin incidencias vinculadas a los cambios en el Ejecutivo.

Nicaragua (2018)

Daniel Ortega, en su cuarto mandato presidencial (tercero desde 2007) enfrentó una ola de protestas en 2018, pese a la alta aprobación que sostenía y el crecimiento de la economía, a raíz

de las reformas al sistema previsional. Las manifestaciones fueron violentamente reprimidas, lo que dejó cientos de muertos y fue condenado por el gobierno de Estados Unidos, organismos internacionales y asociaciones civiles, entre otros actores. La presión y los escándalos de corrupción, que alcanzan también a la vicepresidenta y primera dama, Rosario Murillo, no resquebrajaron la sólida mayoría oficialista en el Congreso.

Popularidad del presidente

Daniel Ortega es desde 2007 el presidente de Nicaragua, cargo que ya había ocupado entre 1985 y 1990, y previamente había sido coordinador de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, gestión transitoria de la revolución sandinista.

A inicios del 2017, año en el que comenzó su cuarto mandato, su gobierno marcaba una aprobación del 75% de los nicaragüenses, una cifra por encima del promedio regional. Para el primer trimestre de 2018, registró una cifra incluso superior, de 79%. “El mejor evaluado, por los nicaragüenses, ha sido Daniel Ortega en un país donde no tiene él oposición”, indicó la firma Cid Gallup, en una comparación con las aprobaciones de los mandatarios de República Dominicana, Honduras, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Panamá y Perú¹⁷.

No obstante, para mayo, tras un mes de protestas y represión, su imagen cayó a 29%, un nivel nunca visto en su mandato, según la misma consultora. En septiembre, con las manifestaciones opositoras todavía latentes, otro sondeo de Gallup señaló que el 61 por ciento de los nicaragüenses opinaba que debería renunciar y un 60 por ciento apoyaba un adelanto de las elecciones generales para resolver la crisis del país.

Protestas

En abril de 2018, el gobierno de Ortega publicó un paquete de reformas al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, que marcaba un aumento de las cotizaciones y una deducción de 5% a las pensiones, medida que abrió una inesperada ola de protestas y violencia. Lo que comenzó como una manifestación estudiantil se extendió a todo el territorio nacional con la adhesión de diversos gremios, incluso algunos que estaban alineados con el sandinismo, expresando un fuerte descontento que no se había manifestado anteriormente.

¹⁷ <https://www.hispantv.com/noticias/nicaragua/368452/daniel-ortega-popularidad-presidente-latinoamericano>

La crisis en Nicaragua aparece en 26 de las 52 publicaciones del Weekly Report del 2018, con menciones relacionadas a las protestas, la represión, el enfrentamiento con grupos civiles, el recorte de libertades y la presión internacional.

La violencia en las protestas alcanzó niveles no vistos en décadas en el país. A inicios de agosto, tras poco más de 100 días de manifestaciones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contabilizó 317 víctimas fatales en el marco de las marchas y los enfrentamientos. Además, advirtió de la “consolidación de una tercera fase de la represión consistente principalmente en la persecución y criminalización selectiva y masiva de manifestantes, defensores de los derechos humanos, estudiantes, líderes sociales y opositores del gobierno”. Para noviembre, la cifra de muertos fue elevada a 357. Además, se denunció el encierro de más de 550 presos políticos y la migración de 50.000 nicaragüenses refugiados en Costa Rica.

Situación económica

Pese a la retórica de confrontación del gobierno de Ortega, el Ejecutivo ha aplicado políticas económicas liberales, bajo tutela del FMI, que en 2016 cerró su oficina en el país tras dos décadas de “estabilización financiera”. En 2017, Fernando Delgado, jefe de misión del FMI para América Central, repartió varios elogios para Ortega: “Basándose principalmente en la atracción de la inversión extranjera, en un aumento de la competitividad en comparación con el mercado estadounidense, que es su principal cliente de exportación, y en una estabilidad macroeconómica verdaderamente encomiable, su modelo ha tenido éxito los últimos 5 a 10 años”. Además, manifestó un pronóstico optimista para el mediano plazo.

En los años previos al 2018, el PBI creció con cifras por encima del 4 por ciento, la inflación estuvo controlada (por debajo de los 5 puntos) y se trabajaba en reducir el déficit fiscal.

Para el 2018, el panorama cambió, con una recesión de casi 4% y una estimación aún más negativa para el año siguiente. “La pérdida de empleos y la reducción de los ingresos de las familias han provocado un aumento de la pobreza en el país. Funides estima que la pobreza general en 2018 aumentará hasta 38.9%, es decir, un incremento de 9,3 puntos porcentuales con respecto a la estimación oficial de 29.6% en 2014”, reportó la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (Confidencial, 01/11/2018).

Escándalos de corrupción

En 2018, el Índice de Percepción de Corrupción, realizado por Transparencia Internacional, ubicó a Nicaragua como el segundo peor país de la región en la materia, por detrás de Haití y

únicamente delante de Venezuela, con un puntaje de 25 sobre 100 y en el puesto 152 de 183 países evaluados. Por su parte, en el mismo año, el Observatorio Pro Transparencia y Anticorrupción, liderado por la ONG local Hagamos Democracia, indicó que durante el gobierno de Daniel Ortega se reportó un incremento “en casos de gran corrupción, corrupción administrativa y pequeña corrupción” (La Prensa, 06/04/2018).

En el plano personal, uno de los escándalos más graves es el de la denuncia de Zoilamérica Ortega Murillo, hijastra del mandatario, quien lo acusó de haber abusado sexualmente de ella y señaló a su madre, la vicepresidente Rosario Murillo, por encubrir los vejámenes.

La pareja presidencial, además, ha otorgado altos cargos públicos a varios de sus hijos, algunos con rango ministerial, y otros encargados de millonarios negocios del Estado. Estimaciones privadas señalan que la familia suma una fortuna superior a los 3.000 millones de dólares (La Nación, 10/09/2018).

Una presunta fuente de irregularidades del gobierno es la asistencia económica de Venezuela, que se ha reducido en los últimos años por la crisis que afecta a ese país. Según el Banco Central, entre 2008 y 2015 la cooperación proveniente de Caracas superó los 4.000 millones de dólares, administrados por la empresa privada Alba de Nicaragua S.A. (Albanisa), que no rinde cuentas públicas.

La imagen de Ortega y su gobierno también se ha deteriorado por los señalamientos sobre irregularidades en los comicios. En diciembre de 2017, Estados Unidos sancionó por fraude electoral y corrupción a Roberto Rivas, presidente del Consejo Supremo Electoral (CSE) nicaragüense, acusado de fraguar un fraude en las elecciones de 2006 y 2011 en las que Ortega consolidó su poder. Rivas, quien ha construido una vasta fortuna en bienes raíces (New York Times, 19/02/2018), fue separado del cargo en el CSE tras las sanciones, pero Ortega lo protegió con un cargo honorario con el cual mantiene su inmunidad judicial.

Posición en el Parlamento

En los comicios de noviembre del 2016, Daniel Ortega fue reelegido con más del 70% de votos. El proceso fue cuestionado por presuntas irregularidades denunciadas por la oposición, que tuvo una escasa participación, debido a la destitución de 16 diputados opositores en los meses previos a la elección por decisión de la Corte Suprema.

El Frente Sandinista de Liberación Nacional, que ya era mayoritario en la legislatura anterior, consiguió el 66% de los votos, sumó siete escaños y alcanzó 71 bancadas en la Asamblea

Nacional (unicameral), de un total de 92. La segunda fuerza, el Partido Liberal Constitucionalista, consiguió la elección de 14 congresistas. A su vez, el Partido Liberal Independiente, afectado por las decisiones judiciales recientes, retrocedió 25 asientos en la Cámara, para un total de dos.

Durante la crisis, el Congreso tramitó sin mayores inconvenientes varios proyectos impulsados por el gobierno. En julio, luego de tres meses de protestas, aprobó la Ley contra el Lavado de Activos, la Financiación al Terrorismo y a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, que fue denunciada como una criminalización de la protesta pacífica. La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos condenó el hecho y destacó que la ley fue aprobada por un Congreso “casi totalmente controlado por el gobierno”.

En agosto, la Asamblea aprobó una resolución de condena a una comisión de la OEA, con la cual no se permitía el ingreso al país del Grupo de Trabajo creado por el Consejo Permanente del organismo con miras a facilitar un diálogo entre las partes.

Además, en diciembre, la mayoría parlamentaria sandinista aprobó la cancelación de la personería jurídica de varias ONG, entre ellas la del Centro de Investigación de la Comunicación (Cinco), el Instituto para el Desarrollo de la Democracia (Ipade), el Centro Nicaragüense de derechos Humanos (Cenidh), y la del organismo Hagamos Democracia.

Presión internacional

Hasta hace pocos años, el gobierno de Ortega sostenía una relación de cooperación con Estados Unidos, siendo un aliado en temas de seguridad y migración. En 2016, la Cámara de Representantes de EEUU aprobó un proyecto que retenía futuros préstamos e inversiones en respuesta a las irregularidades de las elecciones en Nicaragua del 2016, pero el texto no fue ratificado por el Senado. El proyecto recién se aprobaría dos años después, ya estallada la crisis.

La represión contra los manifestantes fue denunciada por varios organismos internacionales y gobiernos de la región. En junio de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que visitó durante cuatro días el país con autorización de Ortega, publicó un informe titulado “Graves violaciones de derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua”. Por su parte, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá sancionaron a nueve funcionarios, entre ellos la vicepresidenta Rosario Murillo, su hijo Laureano Ortega y el presidente de la Asamblea Nacional, Eduardo Porras. Como la medida impedía realizar cualquier trámite con personas e instituciones vinculadas a estos países, Porras no podía seguir al frente del Congreso, pero la mayoría sandinista aprobó una reforma legal para permitir que siga en el cargo.

Un mes después, la OEA aprobó una resolución con la que expresó una enérgica condena y grave preocupación, y exhortó al gobierno a considerar todas las opciones para el diálogo. Además, instó a un adelantamiento de las elecciones. La votación fue rechazada por el gobierno venezolano, que expresó su solidaridad con Managua y acusó a Estados Unidos de repetir un “patrón golpista” (El País, 21/07/2018). El gobierno de Nicolás Maduro fue un permanente defensor de Ortega frente a la presión internacional.

En agosto, la Asamblea de Nicaragua impidió ingreso al país del Grupo de Trabajo propuesto por el organismo. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos publicó ese mes un informe que responsabilizó directamente al gobierno por los cientos de muertos en la represión de las protestas. La publicación del reporte se produjo solo días antes de que el Consejo de Seguridad de la ONU discuta la crisis en Nicaragua. Sin embargo, Daniel Ortega expulsó del país a la misión del Alto Comisionado, a la que acusó de ser “un instrumento de los poderosos que imponen su política de muerte”.

La sesión en el Consejo de Seguridad, convocada por EEUU, se realizó pese a la oposición de Rusia y China, países con poder de veto, y Bolivia y Etiopía, que alegaron que la situación no es una amenaza para la paz internacional.

Resumen de los resultados

El análisis de las variables en los casos de estudio muestra que la oposición legislativa efectiva fue una condición suficiente para explicar una salida anticipada de un gobierno presidencial, al ser positiva en los cinco escenarios en los que hay una interrupción del mandato: Honduras, Paraguay, Guatemala, Brasil y Perú; y negativa en los dos restantes, Venezuela y Nicaragua, lo que marca una consistencia de 100 por ciento con el resultado de interés. También, los cinco casos de salida anticipada se produjeron en escenarios en los que no se desplegó una presión internacional opositora, variable que sí es positiva en los escenarios en los que el oficialismo continuó su mandato, lo que resulta paradójico, ya que pone de relieve lo infructuosos que han sido los esfuerzos de buena parte de la comunidad internacional (países hegemónicos, gobiernos de la región, organismos internacionales, organizaciones civiles transnacionales) por cambiar al Ejecutivo de estos países.

Así, la combinación causal que asegura una salida anticipada para el período analizado en la región resultó en la siguiente minimización lógica:

*Salida anticipada = Oposición legislativa efectiva * ausencia de presión internacional opositora*

En el caso de las otras variables más destacadas por la literatura analizada en el marco teórico (principalmente Pérez Liñán, Hochstetler, Marsteintredet, Morgenstern, Llanos), las protestas callejeras y la crisis económica, estas arrojaron resultados contradictorios. Las manifestaciones opositoras de gran escala se desarrollaron en apenas dos de los cinco escenarios de salida anticipada (Guatemala y Brasil), y sí estuvieron presentes en los dos desafíos que no dieron fin al mandato (Venezuela y Nicaragua). Aún menor es la incidencia hallada de las crisis económicas, variable que solo se detectó en un caso de salida (Brasil), y en uno de los dos casos de continuidad (Venezuela). Por el contrario, en cuatro países (Honduras, Paraguay, Guatemala y Perú) se desató una crisis constitucional con interrupción presidencial en un contexto de relativa estabilidad económica, sin un aumento generalizado de precios o una recesión de más de un año.

A su vez, la incidencia de las variables de baja aprobación del mandatario y escándalos de corrupción es mayor. Ambos factores fueron positivos en tres de los cinco escenarios de salida (Perú, Brasil y Guatemala), pero las dos variables también se detectaron en los dos casos en los que no hubo interrupción de mandato (Venezuela y Nicaragua). Por ello, ninguna de las condiciones de los escenarios contradictorios apunta a ser una variable sustancialmente suficiente ni necesaria para una salida anticipada, ya que no se acercan al 85% sugerido por

Ragin (2008) para determinarla metodológicamente como tal, y no marcan la presencia de un solo caso excepcional que altere el resultado.

La incidencia de la oposición legislativa efectiva es tal que no es necesario diseñar un modelo contrafáctico en que la oposición legislativa efectiva sea la única variable confirmada, ya que hay dos casos que reflejan dicha configuración: Paraguay y Honduras. En estos escenarios, no hubo grandes protestas ni recesión pronunciada, la aprobación de los mandatarios no era particularmente baja y los gobiernos no enfrentaron escándalos de corrupción ni presión internacional que busque su salida. De todas formas, Manuel Zelaya y Fernando Lugo abandonaron el poder.

Para pensar en una combinación de todas las variables presentes con la única excepción de la falta de control de la oposición en el Congreso, tampoco es necesario trazar un escenario contrafáctico: esa situación sí tiene un correlato empírico y se produjo en Venezuela, donde hubo protestas opositoras, recesión, baja aprobación del presidente y presión internacional, pero la Asamblea Nacional perdió los poderes constitucionales; así, no hubo un desenlace que ponga fin a la presidencia de Nicolás Maduro durante la crisis de 2017. Es posible que pueda tratarse de una situación excepcional, pero el caso de Nicaragua en 2018 es muy similar, con la única diferencia de que el país no enfrentaba una crisis económica. Tanto la virtual anulación del Congreso (en Venezuela) como la dominancia del oficialismo en la Cámara (Nicaragua) permitieron que el Ejecutivo se mantenga en el poder.

De esta manera, los resultados son consistentes con la hipótesis sobre el rol central del Congreso y su distribución entre las fuerzas del oficialismo y la oposición: no hubo entre los casos estudiados un escenario de crisis presidencial en el que el oficialismo supere la misma sin tener los escaños suficientes para impedir un proceso constitucional o sin haber tomado los pasos para anular las capacidades del Poder Legislativo (como ocurrió en Venezuela). De otra manera, resulta improbable la supervivencia de un gobierno en un contexto altamente adverso (enfrentando una o más de las variables estudiadas que desencadenan una crisis presidencial) sin contar con el respaldo suficiente para frenar los intentos de la oposición por finalizar anticipadamente el mandato.

La crisis del gobierno de Daniel Ortega puede representar un caso de “escudo legislativo” definido líneas arriba por Pérez Liñán. La cómoda mayoría sandinista, con más del 75% de los escaños en la Asamblea, aprobó los proyectos del oficialismo, las leyes contra la protesta, enfrentó a las ONG críticas con el gobierno y condenó las acciones de organismos internacionales que presionaban al mandatario. En cambio, entre los casos estudiados no se

halló un escenario en el que se haya desplegado un “escudo popular”. Si bien en Brasil y en Venezuela hubo considerables y repetidas manifestaciones populares favorables a las gestiones de Dilma Rousseff y Nicolás Maduro, los datos presentados señalan que fueron notoriamente de menor escala que las marchas opositoras que demandaban sus salidas.

El repaso de los casos también pone de relieve que la distribución de los escaños en las elecciones no determina el desarrollo del mandato, ya que en varios países no se mantuvo estable: hubo rupturas de coaliciones y/o traspasos partidarios de congresistas que alteraron la conformación inicial de las cámaras. En Honduras y Brasil la situación fue evolucionando desde un comienzo que aparentaba favorable. El Partido Liberal de Manuel Zelaya rozaba el 50%, pero la disputa en el seno del oficialismo hizo que pierda el apoyo de la Cámara, que finalmente votó por unanimidad por su destitución. En Brasil, la coalición Com a Força do Povo logró más del 60% de las bancas tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, pero en el transcurso del mandato hubo rupturas partidarias y alejamientos individuales que hicieron que el oficialismo no alcance el 33% de votos necesarios para impedir el avance del impeachment. Por su parte, en Paraguay, Guatemala y Perú el Ejecutivo enfrentó desde un inicio una situación de minoría en el Congreso, con distintas proporciones y condiciones domésticas que auguraban una relación dificultosa que, eventualmente, hizo que el partido de gobierno pierda toda posibilidad de un escudo legislativo. Ello, no obstante, no implica que toda presidencia que inicie sin control del Congreso afronte una alta probabilidad de un mandato interrumpido. Como se repasó líneas arriba, más de la mitad de las presidencias en América Latina gobernaron en minoría y concluyeron su mandato (Cheibub, 2002; Negretto, 2006).

En el análisis sobre la presión internacional, también se refleja el fracaso de los esfuerzos internacionales por preservar gobiernos en crisis, aunque no se determina con claridad si es una relación de casualidad o causalidad; también, es posible que las acciones externas se deban a la existencia de un régimen que no se apegue a los límites constitucionales y, por lo tanto, no se ajuste a un modelo de pesos y contrapesos. Por su parte, Schenoni y Mainwaring (2019) explican que a partir de la tercera ola democrática la política consistente de apoyo a la democracia adoptada por Estados Unidos contribuyó a desalentar varios quiebres. Sin embargo, la oposición de Washington a la salida de Zelaya en Honduras no logró revertir la interrupción presidencial, que también fue objetada por otros importantes actores regionales. En el caso paraguayo, la destitución de Lugo fue seguida de cerca por los cancilleres del Mercosur, socios claves de Asunción, y condenada por estos gobiernos, pero no se pudo evitar la caída del mandatario. En ambos casos, las advertencias no quedaron en palabras y se concretaron con represalias

diplomáticas y/o económicas. Como apuntan los autores mencionados, muchos quiebres y transiciones son difícilmente atribuibles a las señales de un actor hegemónico y es posible que el impacto de la presión externa sea marginal y hasta subsumible a un proceso más amplio de difusión.

A su vez, hay una serie de configuraciones residuales, lógicamente posibles, que no corresponden con ninguno de los casos estudiados (Ver Tabla II en el anexo), como por ejemplo una situación en la que todas las variables sean negativas (y, por lo tanto, sea difícil que se desate una crisis presidencial). Aunque no se puede asegurar si dichas configuraciones contrafácticas representarían escenarios de mayor o menor estabilidad para el mandato presidencial, es posible realizar inferencias. Teniendo en cuenta los casos de Venezuela y Nicaragua, no habría razones para sostener que una configuración sin oposición parlamentaria efectiva, y convirtiendo en negativa una o más de las variables positivas en ambos casos (es decir, que no haya escándalo de corrupción, que el mandatario sea popular, que no haya presión internacional opositora y/o mengüen las protestas antigubernamentales) vaya a aumentar el riesgo de la continuidad del mandato. Se trata, entonces, de contrafácticos “fáciles” (Ragin y Sonnett, 2004:2), ya que añaden causas redundantes a una configuración con resultado conocido. Por el contrario, es posible argumentar que un escenario en el que todas las variables estudiadas sean positivas, la oposición política tendría prácticamente garantizado el éxito en un intento de destitución.

Por último, durante el proceso de investigación del presente trabajo (2019-2020), otros gobiernos de la región enfrentaron nuevas crisis políticas que amenazaron la continuidad del mandato. Teniendo en cuenta que varias de estas tensiones siguen en desarrollo, y sin entrar en un análisis profundo, se puede notar algunas características consistentes con la hipótesis. Durante el estallido social en Chile, el Congreso no alcanzó los dos tercios necesarios para abrir una acusación constitucional contra Sebastián Piñera, ya que la iniciativa (la segunda de su tipo en la historia del país) tuvo 73 votos, frente a 79 que escudaron al oficialismo. En el caso de Perú, donde la oposición fujimorista contaba con una amplia mayoría que ya había destituido a Kuczynski, su sucesor Martín Vizcarra invocó un mecanismo constitucional con el que disolvió el Congreso antes de que el pleno avance en un nuevo proceso de vacancia presidencial, descartando la variable de oposición legislativa efectiva. En Ecuador, Lenín Moreno impulsó un paquete de medidas económicas, con una eliminación de los subsidios a los combustibles, que desató una grave crisis política y social, con 11 muertos y más de mil heridos, pero la oposición admitió que carecía de los votos en el Congreso para alcanzar los dos tercios necesarios para

destituir al mandatario bajo el argumento constitucional de “grave crisis política y conmoción interna” y la mayoría oficialista aprobó las medidas del gobierno. A su vez, en Bolivia sí se concretó una salida anticipada con la renuncia Evo Morales, cuyo partido tenía mayoría en ambas cámaras del Congreso. El mandatario, que buscaba una nueva reelección, fue acusado de fraude electoral, enfrentó violentas manifestaciones opositoras y amenazas de muerte a ministros, congresistas y familiares, había convocado a nuevas elecciones tras un informe acusatorio de la OEA sobre irregularidades en el conteo, pero anunció su dimisión luego de los pronunciamientos en su contra de los jefes de la Policía y las Fuerzas Armadas. La actuación opositora de estas fuerzas fácticas solo es comparable con el caso de Honduras, y no con los otros escenarios analizados en este trabajo.

Conclusiones

El presente trabajo indaga las causas que desembocan en una interrupción presidencial en América Latina, donde las salidas anticipadas no han menguado desde el inicio de la tercera ola democrática. Si bien la pregunta no es nueva, la investigación se enfoca en las crisis presidenciales ocurridas entre 2009 y 2018, con la hipótesis de un mayor rol del Congreso, ya sea para determinar una interrupción en caso de ser dominado por la oposición o para proteger al mandatario en caso de estar bajo control oficialista, en detrimento de otras variables destacadas por la literatura del tema: las protestas callejeras, las crisis económicas, la baja aprobación del mandatario y los escándalos de corrupción. Además, añade otro factor que no ha sido ampliamente explorado, la presión internacional opositora.

Para responder a la pregunta y evaluar la hipótesis, la tesis ha analizado siete crisis presidenciales del período mencionado, con detalle en cada una de las variables teóricas. Cinco de ellas desembocaron en una interrupción presidencial (Honduras, en 2009; Paraguay, en 2012; Guatemala, en 2015; Brasil, en 2016; y Perú, en 2018), mientras que en dos escenarios el gobernante se mantuvo en el cargo (Venezuela, en 2017; y Nicaragua, en 2018).

Con el Qualitative Comparative Analysis como herramienta analítica, la investigación analiza los factores determinantes entre las configuraciones causales, con una sistematización que permite evaluar la incidencia de las variables. Si bien el tamaño de la muestra empírica no es extenso en comparación con otros fenómenos sociales de mayor frecuencia, sí posibilita la formulación de conclusiones.

Los resultados apuntan a demostrar que la oposición legislativa efectiva es la variable más robusta, con una consistencia de 100% con respecto a la variable dependiente. La concordancia se mantuvo aún en casos “extremos”: en Paraguay fue el único de los seis factores presentes, y se produjo la interrupción del mandato, mientras que en Venezuela se desarrollaron todas las otras variables menos la efectiva oposición del Congreso, y el presidente continuó en su cargo hasta terminar el período. De esta manera, el análisis empírico es consistente con el argumento desarrollado.

El hallazgo se ajusta al concepto de Pérez Liñán sobre el “escudo legislativo”, bajo el cual el Congreso puede servir como un freno a los intentos de sectores de la oposición y la sociedad civil por lograr una salida anticipada, como fue evidente en el caso de Nicaragua. Allí, Daniel Ortega mantuvo una cómoda mayoría en la Asamblea, que ratificó sus medidas y emitió declaraciones en contra de organizaciones opositoras. En otros países, los intentos de la

oposición avanzaron con más fuerza una vez que el oficialismo perdió los escaños necesarios para impedir los procesos de impeachment.

También ha resultado interesante el hallazgo sobre la presión internacional, de forma inversa a la variable dependiente: hubo acciones y campañas de organizaciones transnacionales y estados en los dos casos en los que no hubo interrupción, mientras que en los cinco casos de salida presidencial los mandatarios no enfrentaron presiones externas de consideración. Esta particularidad, que precisa ser explorada más en detalle, podría ser una señal de falta de efectividad de los organismos multilaterales y organizaciones que aseguran defender los derechos humanos. Además, es posible que la presión internacional esté vinculada a la existencia de un régimen considerado no democrático, que no se apegue a los límites constitucionales, de tal forma que pueda acomodar las circunstancias y el diseño institucional a su favor para mantenerse en el poder, haciendo fracasar los intentos opositores.

El trabajo ha permitido acumular evidencia empírica sobre las interrupciones en la región sobre un período temporal poco estudiado en su conjunto¹⁸, con gobiernos de distinto signo o color político y que actuaron en contextos tanto de crecimiento como de recesión. El análisis y el marco teórico podrían ser utilizados para investigaciones posteriores complementarias.

Así, es viable indagar si el rol más activo del Congreso ha fomentado un mayor “presidencialismo de coalición” en los gobiernos de la última década con respecto a los de décadas pasadas o si es que la cantidad de gabinetes multipartidarios se ha mantenido constante en la región. También, la investigación podría extenderse para analizar cómo interactúan las variables estudiadas y la evolución de su incidencia en tres etapas: el inicio del mandato, el estallido de la crisis presidencial y su desenlace.

Posteriores trabajos podrán incluir los casos que no pudieron ser analizados por estar en desarrollo durante la realización de la tesis: Martín Vizcarra (Perú), Lenín Moreno (Ecuador) y Sebastián Piñera (Chile) pudieron continuar su mandato y Evo Morales (Bolivia) renunció a la Presidencia. Entre estos escenarios, el caso de Morales es el único que no encaja con los resultados de la tesis, ya que contaba con mayoría en el Congreso, pero la investigación también parte del supuesto de un rol menor de las Fuerzas Armadas, que solo tuvieron un papel activo en Honduras, donde el diseño constitucional no incluye la figura del impeachment. A su vez, el caso de Perú podría ser un ejemplo de “escudo popular”. Si bien no hubo marchas a favor de

¹⁸ Las últimas interrupciones de mandato sí han sido estudiadas individualmente, particularmente las de Fernando Lugo y Dilma Rousseff

Vizcarra, la mayoritaria oposición en el Congreso evitó durante meses la confrontación, a sabiendas de la alta desaprobación del Legislativo y la media popularidad del mandatario.

Bibliografía

Alcántara Sáez, M. (2008). Honduras. En *Sistemas políticos de América Latina*. Vol. II, 210-246. Madrid

Alcántara Sáez, M. (2009). Un intento de explicación de la crisis de Honduras de 2009 desde la mirada de sus legisladores. *Boletín Élités*, Universidad de Salamanca

Alemán, E., y Tsebelis, G. (2011). Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, No. 3(1), 3-28

Álvarez, M. E., y Marsteintredet, L. (2010). Presidential and democratic breakdowns in Latin America: similar causes, different outcomes. In *Presidential breakdowns in Latin America*, 33-52. Palgrave Macmillan, Nueva York

Arbeláez, A. C. (2014). El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política. *Cuadernos de Ciencias Políticas*, No. 6, 15-26

Balestreri, M. G. (2016). Gobernabilidad en Honduras y Paraguay: reforma pública y cooperación internacional en rupturas presidenciales. *Papel Político*, No. 21(1), 249-284

Barolin, E. (2015). La OEA, la Unasur y el Mercosur frente a la destitución presidencial en Paraguay del año 2012: reflexiones en torno a los instrumentos jurídicos utilizados. *Densidades*, No. 17, 87-112

Basabe-Serrano, S., y Polga-Hecimovich, J. (2017). Desempeño económico y protesta ciudadana como detonantes de las caídas presidenciales: el caso ecuatoriano. *Perfiles latinoamericanos*, 25(50), 129-153

Bloomfield, R. J. (1994). Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime. *The Washington Quarterly* 17 (2), 157-169

Bonvecchi, A. (2010). Tipos de presidencialismo y efectividad del control legislativo sobre el presupuesto: control político y control técnico en Argentina, Brasil y México. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, No. 1(1), 66-80

Cameron, M. (2002) Strengthening Checks and Balances: Democracy Defense and Promotion in the Americas. Artículo presentado en la "Conference on the Inter-American Democratic Charter: Challenges and Opportunities". Liu Institute for the Study of Global Issues, University of British Columbia. Vancouver, 12-13 de noviembre, 2002

Camou, A. (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*. Plaza y Valdés, Ciudad de México

Carlin, R. E., Hartlyn, J., Hellwig, T., Love, G.J., Martinez-Gallardo C., Singer, M.M. (2019). *Executive Approval Database 2.0*. Disponible en www.executiveapproval.org

Chasquetti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, 319-359, Clacso, Buenos Aires.

Cheibub, J. A. (2002). Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies. *Comparative political studies*, No. 35(3), 284-312

Closa, C., y Palestini, S. (2016). Defensa de la democracia o autodefensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, No. 44, 145-178

Cooper, A., y Legler, T. (2006) *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. Palgrave Macmillan, Nueva York

Cox, G. W., y Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 373-393

Crawford, G. (2001). *Foreign aid and political reform: A comparative analysis of democracy assistance and political conditionality*. Palgrave, Houndmills

Edwards, M. E. (2007). *Presidential Survival in South America: Analyzing Institutional, Economic and Social Factors*. Artículo presentado en Congress of the Latin American Studies Association. Montréal

Edwards, M. (2014). *Investigating the Causes of Repeated Presidential Failure in South America*

Edwards, M. E. (2015). *Understanding Presidential Failure in South America*. En *Latin American Politics and Society*, No. 57(2), 111-131

Escribà-Folch, A. y Wright, J. (2010). Dealing with tyranny: International sanctions and authoritarian rulers. *International Studies Quarterly*, No. 54, 335-359

Escribà-Folch, A. (2012). Authoritarian responses to foreign pressure: Spending, repression, and sanctions. *Comparative Political Studies*, No. 45(6), 683-713

Figueroa Ibarra, C. (2011). Las raíces sociales del liderazgo inesperado de Mel Zelaya. *Bajo El Volcán*, No. 11(17), 103-109

Filc, G., y Scartascini, C. (2006). Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario. En M. Braun, L. Diaz Frers, & Uña Gerardo, Cada cual ¿Atiende su juego? (págs. 69-94). Buenos Aires: Fundación CIPPEC

Finnemore, M., y Barnett, M. (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press, Ithaca, Nueva York

Gershenson, D., y Grossman, H. I. (2001). Cooption and repression in the Soviet Union. *Economics & Politics*, 13(1), 31-47.

George, A. L. y Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press, Cambridge

Gomis-Balestreri, M. (2016). Gobernabilidad en Honduras y Paraguay: reforma pública y cooperación internacional en rupturas presidenciales. *Papel Político*, No. 21(1), 249-284

Helmke, G. (2010). The origins of institutional crises in Latin America. *American Journal of Political Science*, No. 54(3), 737-750

Helmke, G. (2018). *Presidential Crises in Contemporary Latin America*. En D. M. Brinks, S. Levitsky y M. Victoria Murillo, eds., *Understanding Institutional Weakness: Lessons from Latin America*. Cambridge University Press, Nueva York

- Hiroi, T., y Renno, L. (2014). Dimensions of legislative conflict: Coalitions, obstructionism, and lawmaking in multiparty presidential regimes. *Legislative Studies Quarterly*, No. 39(3), 357-386
- Hochstetler, K. (2006). Rethinking presidentialism: Challenges and presidential falls in South America. *Comparative Politics*, 401-418
- Hochstetler, K., y Edwards, M. E. (2009). Failed presidencies: Identifying and explaining a South American anomaly. *Journal of Politics in Latin America*, No. 1(2), 31-57
- Huntington, S. P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, New Haven, CT
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma press
- Kaempfer, W. H., Lowenberg, A. D., y Mertens, W. (2004). International economic sanctions against a dictator. *Economics & Politics*, No. 16(1), 29-51
- Kim Y. H. (2014) Impeachment and presidential politics in new democracies, *Democratization*, No. 21:3, 519-553
- Kim, Y. H., y Bahry, D. (2008). Interrupted presidencies in third wave democracies. *The Journal of Politics*, 70(3), 807-822
- Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Broadway Books
- Linz, J. J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Alianza, Madrid
- Linz, J (1994) Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, en "The Failure of Presidentialist Democracy", Linz, J y A. Valenzuela (eds.). Johns Hopkins University, Baltimore
- Linz, J. J. (1998). Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica? En *Las crisis del presidencialismo* (pp. 25-146). Alianza, Madrid
- Llanos, M. e Inácio, M. (2017). Government Changeover without a Majority-Latin American Presidents' Executive Strategies. *Giga Focus, Latin America*, No. 4
- Llanos, M., y Marsteintredet, L. (2010). Introduction: presidentialism and presidential breakdowns in Latin America. En *Presidential Breakdowns in Latin America*, 1-13. Palgrave Macmillan, Nueva York
- Llanos, M., y Marsteintredet, L. (2010). Conclusions: Presidential Breakdowns Revisited. En *Presidential Breakdowns in Latin America* (pp. 213-228). Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Llanos, M., y Nolte, D. (2006). Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Política. Revista de Ciencia Política*, No. 47, 29-54
- Llanos, M., y Nolte, D. (2016). The many faces of Latin American presidentialism. *GIGA Focus Latin America*
- López García, A. I. (2017). Legislative Coalition Size and Antigovernment Protests in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, No. 9(3), 91-120

- Mainwaring, S. (1990). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, No. 25(1), 157-179
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination. En *Comparative Political Studies*, No. 26
- Mainwaring, S. (2006). *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford University Press
- Marsteintredet, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, No. 49, 31-50
- Marsteintredet, L. (2009). Variation of Executive Instability in Presidential Regimes. Three Types of Presidential Interruption in Latin America. Artículo presentado en la reunión de la American Political Science Association, Toronto
- Marsteintredet, L. (2013). The Vice-Presidency in Latin America: A Safety Valve for Peaceful Presidential Succession or a Source for Instability. En *Midwest Political Science Association Meeting*.
- Marsteintredet, L., y Berntzen, E. (2008). "Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions", *Comparative Politics*, No. 41 (1), 83-101
- Marsteintredet, L., Llanos, M., y Nolte, D. (2013). Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of democracy*, No. 24(4), 110-123
- Martínez, R. (2014). Subtipos de golpes de Estado: transformaciones recientes de un concepto del siglo XVII. *Revista Cidob d'afers internacionals*, 191-212
- Mattes, M. y Rodríguez, M. (2014). Autocracies and international cooperation. *International Studies Quarterly*, No. 58, 527-538
- Mejías, S. A. (2008). La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones. *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*. Adenda, 69-98
- Meucci, M. Á. M. (2013). Conflictividad y Gestión Multilateral de Crisis en América Latina: casos Venezuela (2002) y Honduras (2009). *Revista de Paz y Conflictos*, No. 6, 53-77
- Moreno, I. (2009). Construcción de ciudadanía: Un desafío para el siglo XXI. En "Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa", Barrachina, C. (comp.). Plaza y Valdés, 159-182
- Morgenstern, S., Negri, J. y Pérez-Liñán, A. (2008). Parliamentary opposition in non-parliamentary regimes: Latin America. *The Journal of Legislative Studies*, No. 14(1-2), 160-189
- Mustapic A.M. (2010) Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress. En: Llanos M., Marsteintredet L. (eds) *Presidential Breakdowns in Latin America*. Palgrave Macmillan, Nueva York
- Mustapic, A. M. (2006). América Latina: las renuncias presidenciales y el papel del Congreso. *Política*, No. 47, 55-70
- Negretto, G. L. (2006). Minority presidents and democratic performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, No. 48(3), 63-92

- Nickson, A. (2008). Una oportunidad para Paraguay: los desafíos de Fernando Lugo. Nueva Sociedad, No. 216, 4-17
- O'Donnell, G. (1991). Democracia delegativa. *Novos estudos*, No. 31(92), 25-40
- O'Donnell, G. A. (1994). Delegative democracy. *Journal of democracy*, No. 5(1), 55-69
- Ollier, M. M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). *América Latina Hoy*, (49), 73-103
- Parish, R., y Peceny, M. (2002) Kantian Liberalism and the Collective Defense of Democracy in Latin America. *Journal of Peace Research*, No. 39 (2), 229-250
- Pepys, M. N. (2007). Corruption within the judiciary: causes and remedies. *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, No. 4-5
- Pérez-Liñán, A. (2000). ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, No. 26, 67-74
- Pérez-Liñán, A. (2005). Democratization and constitutional crises in presidential regimes: Toward congressional supremacy? *Comparative Political Studies*, No. 38(1), 51-74
- Pérez Liñán, A. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, No. 49, 105-126
- Pérez-Liñán, A. (2009). Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- Pérez-Liñán, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista latinoamericana de política comparada*, No. 3, 125-148
- Pérez-Liñán, A. (2014). A Two-Level Theory of Presidential Instability. *Latin American Politics and Society*, No. 56(1), 34-54
- Pérez-Liñán, A., y Polga-Hecimovich, J. (2017). Explaining military coups and impeachments in Latin America. *Democratization*, No. 24(5), 839-858
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, 23-53
- Peruzzotti, E. (1998). La naturaleza de la nueva democracia argentina: revisando el modelo de democracia delegativa. En "Fracturas en la gobernabilidad democrática". (comps.) Urzúa R. y Agüero F. Universidad de Chile, Santiago
- Peruzzotti, E. (2010). Democratic credentials or bridging mechanisms? Constituents, representatives, and the dual politics of democratic representation. En *Legitimacy Beyond the State?* 153-172, Palgrave Macmillan, Londres
- Ragin, C. (1987). Case-oriented comparative methods. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative method*, 34-52. University of California Press, Berkeley
- Ragin, C. C. (2006) Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage. *Political Analysis*, No. 14 (3), 291–310

- Ragin, C. C. (2008) *Redisigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. University of Chicago Press, Chicago
- Ragin, C. C., y Sonnett, J. (2004). *Between complexity and parsimony: Limited diversity, counterfactual cases, and comparative analysis*. En *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Ramis, N. (2010). *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción*. ICIP Working Papers, No. 7, 1-69
- Rosati, G., y Chazarreta, A. (2017). *Qualitative Comparative Analysis as an analytical tool. Two applications for interview analysis*. En *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias sociales*, No. 7(1)
- Russell, R., y Tokatlian, J. G. (2009). *Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos*. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 211-249
- Rustow, D. A. (1970). *Transitions to democracy: Toward a dynamic model*. *Comparative politics*, No. 2(3), 337-363
- Sampford, C., y Palmer M. (2002). *Strengthening Domestic Responses to the Erosion of Democracy and to Coups d'État*. Council on Foreign Relations, Washington, D.C.
- Santos, M. L., Pérez-Liñán, A. y García Montero, M. (2014). *El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina*. *Revista de ciencia política*, No. 34(3), 511-536
- Schenoni, L. L., y Mainwaring, S. (2019). *Hegemonía estadounidense y cambio de régimen en América Latina*. *América Latina Hoy*, No. 81, 119-145
- Siavelis, P. M. (2015). *Executive-legislative relations and democracy in Latin America*. En *Latin American Democracy*, 113-131, Routledge
- Stepan, A., y Skach, C. (1997). *Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada. Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparadas, Vol. I*
- Taylor-Robinson, M. M., y Ura, J. D. (2013). *Public opinion and conflict in the separation of powers: understanding the Honduran coup of 2009*. *Journal of Theoretical Politics*, No. 25(1), 105-127
- Underkuffler, L. (1998). *El concepto de corrupción*. En "Fracturas en la gobernabilidad democrática", Urzúa R. y Agüero F. (comps.). Universidad de Chile, Santiago
- Urzúa, R. (1998). *¿Son gobernables nuestras democracias? Fracturas en la gobernabilidad democrática*. En "Fracturas en la gobernabilidad democrática", Urzúa R. y Agüero F. (comps.). Universidad de Chile, Santiago
- Valenzuela, A. (2004). *Latin American presidencies interrupted*. *Journal of democracy*, No. 15(4), 5-19
- Valladares Gómez, M. (2014). *Honduras 2009: consulta popular y golpe de estado: el proyecto de participación ciudadana frente al consenso hegemónico de poder*
- Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de Ciencia Política*. Gedisa

Weyland, K. (1998). Peasants or Bankers in Venezuela? Presidential Popularity and Economic Reform Approval, 1989-1993. *Political Research Quarterly*, No. 51 (2), 341-362

Whitehead, L. (2001). *The Imposition of Democracy: The Caribbean*. En Whitehead, L. (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford University Press, Oxford

Zamosc, L. (2012). Popular impeachments: Ecuador in comparative perspective. En M. Sznajder, L. Roniger y C. A. Forment (Eds.), *Shifting frontiers of citizenship: The Latin American experience*, 237-266. Brill, Leiden

Anexo

Tabla 2: Tabla de verdad con la totalidad de las configuraciones posibles entre las variables explicativas de las crisis presidenciales.

	Pro-	Crisis	Opos.	Baja	Corrup.	Presión	Salida	n
<i>código</i>	<i>testas</i>	<i>Econ.</i>	<i>Legis.</i>	<i>Aprob.</i>		<i>Intern.</i>	<i>anticipada</i>	
1	V	V	V	V	V	V	-	<i>residual</i>
2	V	V	V	V	V	F	V	1
3	V	V	V	V	F	V	-	<i>residual</i>
4	V	V	V	V	F	F	-	<i>residual</i>
5	V	V	V	F	V	V	-	<i>residual</i>
6	V	V	V	F	V	F	-	<i>residual</i>
7	V	V	V	F	F	V	-	<i>residual</i>
8	V	V	V	F	F	F	-	<i>residual</i>
9	V	V	F	V	V	V	F	1
10	V	V	F	V	V	F	-	<i>residual</i>
11	V	V	F	V	F	V	-	<i>residual</i>
12	V	V	F	V	F	F	-	<i>residual</i>
13	V	V	F	F	V	V	-	<i>residual</i>
14	V	V	F	F	V	F	-	<i>residual</i>
15	V	V	F	F	F	V	-	<i>residual</i>
16	V	V	F	F	F	F	-	<i>residual</i>
17	V	F	V	V	V	V	-	<i>residual</i>
18	V	F	V	V	V	F	V	1
19	V	F	V	V	F	V	-	<i>residual</i>
20	V	F	V	V	F	F	-	<i>residual</i>
21	V	F	V	F	V	V	-	<i>residual</i>
22	V	F	V	F	V	F	-	<i>residual</i>
23	V	F	V	F	F	V	-	<i>residual</i>
24	V	F	V	F	F	F	-	<i>residual</i>
25	V	F	F	V	V	V	F	1
26	V	F	F	V	V	F	-	<i>residual</i>
27	V	F	F	V	F	V	-	<i>residual</i>
28	V	F	F	V	F	F	-	<i>residual</i>
29	V	F	F	F	V	V	-	<i>residual</i>
30	V	F	F	F	V	F	-	<i>residual</i>
31	V	F	F	F	F	V	-	<i>residual</i>
32	V	F	F	F	F	F	-	<i>residual</i>
33	F	V	V	V	V	V	-	<i>residual</i>
34	F	V	V	V	V	F	-	<i>residual</i>

35	F	V	V	V	F	V	-	<i>residual</i>
36	F	V	V	V	F	F	-	<i>residual</i>
37	F	V	V	F	V	V	-	<i>residual</i>
38	F	V	V	F	V	F	-	<i>residual</i>
39	F	V	V	F	F	V	-	<i>residual</i>
40	F	V	V	F	F	F	-	<i>residual</i>
41	F	V	F	V	V	V	-	<i>residual</i>
42	F	V	F	V	V	F	-	<i>residual</i>
43	F	V	F	V	F	V	-	<i>residual</i>
44	F	V	F	V	F	F	-	<i>residual</i>
45	F	V	F	F	V	V	-	<i>residual</i>
46	F	V	F	F	V	F	-	<i>residual</i>
47	F	V	F	F	F	V	-	<i>residual</i>
48	F	V	F	F	F	F	-	<i>residual</i>
49	F	F	V	V	V	V	-	<i>residual</i>
50	F	F	V	V	V	F	V	1
51	F	F	V	V	F	V	-	<i>residual</i>
52	F	F	V	V	F	F	-	<i>residual</i>
53	F	F	V	F	V	V	-	<i>residual</i>
54	F	F	V	F	V	F	-	<i>residual</i>
55	F	F	V	F	F	V	-	<i>residual</i>
56	F	F	V	F	F	F	V	2
57	F	F	F	V	V	V	-	<i>residual</i>
58	F	F	F	V	V	F	-	<i>residual</i>
59	F	F	F	V	F	V	-	<i>residual</i>
60	F	F	F	V	F	F	-	<i>residual</i>
61	F	F	F	F	V	V	-	<i>residual</i>
62	F	F	F	F	V	F	-	<i>residual</i>
63	F	F	F	F	F	V	-	<i>residual</i>
64	F	F	F	F	F	F	-	<i>residual</i>

N: número de casos.

Residual: ninguno de los casos considerados presenta esta configuración causal.